PERÚ:
INFORME ALTERNATIVO 2013

SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO 169 DE LA OIT



PERÚ: Informe Alternativo 2013
sobre el Cumplimiento del Convenio 169 de la OIT

Autor:
Organizaciones Indígenas que conforman el Pacto de Unidad.

Con el apoyo del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Editor:
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Ilustraciones:
César Rodríguez

Fotos de portada:
Liliana García / DAR
Jimpson Dávila / DAR
Orlando Mori

Diseño e impresión:
Sonimágenes del Perú S.C.R.L.
Av. 6 de agosto 968, Jesús María - Lima
Teléfonos: 652 3444 / 652 3445

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-14100

Primera Edición: septiembre de 2013, consta de 5000 ejemplares.

Esta publicación ha sido realizada gracias a la contribución financiera de la Fundación Ford, HIVOS International, Diakonia Suecia, la Unión Europea, la Coaliación Flamenca para la Cooperación Norte Sur - 11.11.11, Rights and Resources Initiative, Charles Stewart Mott Foundation y John D. and Catherine T. MacArthur Foundation.

Hecho e impreso en el Perú.



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

El presente *Informe Alternativo 2013 sobre cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*, que abarca el período comprendido entre el mes de agosto de 2012 y julio de 2013, representa el esfuerzo realizado, por sexto año consecutivo, por las organizaciones indígenas amazónicas y andinas del Perú por reportar ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la situación de sus derechos con relación a la actuación del Estado peruano.

Este informe se presenta a través de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) para ser considerado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEAR), y con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil. En suma, este documento es fruto del esfuerzo de las siguientes instituciones:

1. Organizaciones indígenas:
   - Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP)
   - Confederación Nacional Agraria (CNA)
   - Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP)
   - Confederación Campesina del Perú (CCP)
   - Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas, Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP)
   - Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA)
   - Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARC)

2. Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos:
   - Asociación Paz y Esperanza
   - Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)
   - Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP)
   - CooperAcción
   - Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
   - Fórum Solidaridad Perú
   - Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ)
   - Instituto de Defensa Legal (IDL)
   - Instituto del Bien Común (IBC)
   - Servicios en Comunicación Intercultural (SERVINDI)
   - Red Agua, Desarrollo y Democracia (REDAD Piura)
   - Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS)
   - Centro de Derechos y Desarrollo (CEDAL)
   - Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

El presente documento se encuentra dividido en tres capítulos:

El primero presenta un balance del segundo año de gobierno del presidente Humala (reflejando las contradicciones de su gestión en relación con los derechos de los pueblos indígenas), los avances y retrocesos en cuanto a la institucionalidad estatal para atender los derechos de los pueblos indígenas y la agenda planteada por las organizaciones representativas indígenas.

El segundo capítulo plantea un análisis sobre distintos temas vinculados con los derechos de los pueblos indígenas. Destaca el análisis sobre la regulación del derecho a la consulta mediante normas de rango legal y reglamentario, y el proceso político que ha motivado la problemática de la defensa de los territorios indígenas frente a una política extractivista intensificada que ha venido de la mano de la criminalización de la protesta indígena. Otros temas analizados son la actual situación de los pueblos en aislamiento voluntario, la inseguridad alimentaria, los derechos a la salud, a la educación, y los derechos de las mujeres indígenas.

Finalmente, el tercer capítulo presenta diversos casos emblemáticos sobre las violaciones a los derechos de los pueblos indígenas que actualmente vienen ocurriendo en nuestro país.

Capítulo 1

Panorama general



1. BALANCE DEL SEGUNDO AÑO DEL GOBIERNO FRENTE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El presente *Informe Alternativo 2013 sobre cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajadores (OIT)*, que abarca el período comprendido entre el mes de agosto de 2012 y julio de 2013, representa el esfuerzo realizado, por sexto año consecutivo, por las organizaciones indígenas amazónicas y andinas del Perú para reportar la situación de sus derechos con relación a la actuación del Estado peruano sobre el cumplimiento de esta norma internacional.

Los pueblos indígenas y originarios tenemos existencia anterior a la formación del Estado peruano, y somos reconocidos como personas jurídicas de nivel constitucional. Por lo anterior, somos sujetos de derechos colectivos, que sin razón el Estado ha negado en forma sistemática a lo largo de la vida republicana hasta la actualidad, incumpliendo las normas de derechos humanos que nos protegen, como el Convenio Internacional 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI). La historia registra que en todo el período republicano del Perú, el Estado ha implementado de manera sistemática políticas monoculturales, racistas y excluyentes, desconociendo la existencia real de diversos pueblos originarios que habitan en el territorio nacional.

Por eso es que, con este informe, las organizaciones indígenas del Perú, andinas y amazónicas, en coordinación con diversas instituciones de la sociedad civil que forman parte del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, queremos que la OIT tome conocimiento, de nuestra fuente, acerca la real situación en que nos encontramos respecto del cumplimiento y protección de nuestros derechos por parte del Estado y sus instituciones, considerando que el fin supremo de la sociedad y del Estado es el ser humano, como lo señala el artículo primero de la Constitución Política del Perú.

Si bien hasta el año 2010 el gobierno nos había considerado como seres humanos de segunda categoría[1], abrigábamos la esperanza de que el actual gobierno[2], como había ofrecido en su campaña electoral, modificaría sustancialmente su relación con los pueblos indígenas. Consideramos esperanzados que se pasaría de la agresión sistemática y permanente a respetar nuestros derechos, implementar su cumplimiento y establecer una relación de diálogo y concertación permanente, para permitirnos decidir nuestras propias prioridades y participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que nos estaba afectando. Sin embargo, transcurridos dos años de gestión gubernamental en los que hemos esperado pacientemente, ahora podemos afirmar que nada de eso viene ocurriendo. Por el contrario, el gobierno nacional ha acentuado políticas de represión y discriminación, de incumplimiento y violación de derechos y compromisos con nuestros pueblos, similar al anterior gobierno que nos había tratado como "perros del hortelano".

Hoy podemos afirmar que, a dos años de iniciada la gestión del presidente nacionalista Ollanta Humala Tasso, el balance que tenemos los pueblos indígenas sobre su gobierno es preocupante. La gran expectativa depositada en su Plan de Gobierno de la "Gran transformación" fue vana, pues este no ha sido tomado en cuenta. Por el contrario, su famosa "Hoja de ruta" ha sido el pretexto perfecto para desviar el camino del gobierno inclinándolo a la derecha, una tendencia de gobierno liberal, con una política económica de absoluto libre mercado, que prioriza la inversión de industrias extractivas como principal actividad económica del país, justificando con ello el atropello de los derechos individuales y colectivos de nuestros pueblos, además de criminalizar nuestros derechos de expresión y de protesta, bajo el supuesto de priorizar el "interés nacional" del que somos tácitamente excluidos.

El descontento que sentimos los pueblos indígenas del país al constatar que la situación de nuestros derechos sigue igual que antes, y en algunos casos hasta peor, se evidencia en los niveles de conflictividad que vive nuestro país. Por ejemplo; según el último Reporte de Conflictos Sociales en el Perú N° 112 emitido por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo del mes de junio de 2013, se señala que actualmente en el país tenemos 223 conflictos sociales, de los cuales 170 son activos y 53 son latentes, es decir, que pueden estallar en cualquier momento. De los 223 conflictos sociales, la mayor cantidad de ellos se ubica en la región de Ancash, con treinta casos; le sigue la región de Apurímac con veinticuatro casos y Puno con diecisiete casos; continúan las regiones de Lima (provincias) con catorce casos, además de Piura, Cajamarca y Loreto, cada una de estas últimas tres regiones con trece casos de conflictos por región. Como podemos observar, las regiones con mayor índice de conflictividad son las que tienen mayor número de concesiones y actividades extractivas, ya sea minería, petróleo, gas u otro megaproyecto en territorios de pueblos originarios e indígenas.

1 Declaraciones del presidente de la República, Alan García, antes de los sucesos de Bagua (Amazonas) en junio de 2009.
2 Que inició su gestión el 28 de julio de 2011.

En este escenario continúa la represión y militarización del gobierno en contra de las comunidades y pueblos originarios que defienden sus territorios de los megaproyectos y actividades extractivas que no hacen más que contaminar nuestra Madre Tierra, nuestro hábitat y ecosistemas, sin respetar nuestro Derecho de Consulta Previa y Consentimiento Previo Libre e Informado, como son los casos del megaproyecto Conga en Cajamarca, el caso Cañaris y los más de cuarenta megaproyectos en todo el territorio nacional.

Por otro lado, es preocupante que a un año y medio de entrar en vigencia la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa (diciembre de 2011), hasta la fecha no se haya realizado ningún proceso de consulta ni se haya tomado en cuenta nuestra demanda de solicitar la modificatoria de siete artículos de la referida Ley.

También resulta una omisión grave del gobierno nacional que el Estado no haya incorporado en su estructura orgánica la propuesta de creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas y Originarios —desde la desaparición del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA)—, que sea la expresión de la institucionalidad pública en materia de pueblos indígenas. Este ministerio sería el ente rector del Estado en políticas públicas, programas y proyectos para los pueblos indígenas, una entidad que tenga legitimidad y restablezca la confianza con los representantes del Estado, además de que permita garantizar el ejercicio de nuestro legítimo derecho de participación en la toma de decisiones susceptibles de afectarnos, como lo establece el Convenio 169 de la OIT.

Como señaláramos en nuestro Informe Alternativo 2012, es imperativo que el actual gobierno retome el camino del cumplimiento de sus compromisos con las demandas ciudadanas y con lo que establecen las normas internacionales, de manera que se encamine por la senda que un país pluricultural. En este sentido, los pueblos indígenas demandamos un acuerdo de gobernabilidad social, ambiental y económica frente al modelo de desarrollo primario exportador que el gobierno viene imponiendo, dando las espaldas a millones de ciudadanos indígenas y no indígenas que no aceptan ese tipo de desarrollo, y proponemos la transición a otro tipo de gestión de los recursos naturales que garantice la regulación y fiscalización del extractivismo y las grandes inversiones, para garantizar las sostenibilidad de nuestros ecosistemas, la soberanía y seguridad alimentaria y el cuidado de la Madre Tierra.

Presentamos este informe a través de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) con el fin de que sea considerado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEAR).

2. LINEAMIENTOS DE LA AGENDA INDÍGENA EN EL PERÚ

OIT – CEACR, 2013: La Comisión invita al gobierno a que, al preparar su próxima memoria, continúe consultando con los interlocutores sociales y las organizaciones indígenas sobre las medidas tomadas para dar efecto al Convenio. La Comisión espera que el gobierno presente en 2013 una memoria que contenga indicaciones específicas sobre los temas evocados en la presente observación y sobre los resultados alcanzados por las medidas adoptadas para dar efecto a cada una de las disposiciones del Convenio.

La agenda indígena priorizada por los pueblos en el Primer Encuentro del Pacto de Unidad realizado en diciembre de 2011 ha sido ratificada en el II Encuentro Nacional realizado en marzo de 2013, con la presencia de líderes y lideresas procedentes de las veinticinco regiones del país y la conducción de sus organizaciones nacionales: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación Campesina del Perú (CCP), Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), Federación de Mujeres Campesinas, Rurales, Indígenas, Nativas, Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP), Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA) y la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARC).

Consiguientemente, los ejes fundamentales de nuestra agenda están puntualizados en lo siguiente:

1. DEFENSA DE TERRITORIOS INDÍGENAS Y RECURSOS NATURALES

Constituye el principal eje en la medida en que su reconocimiento y protección garantizan nuestro derecho a la pervivencia como pueblos con autonomía y autodeterminación. En este rubro nada ha cambiado: el Estado no ha implementado política ni directiva alguna para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Por el contrario, el otorgamiento de derechos de aprovechamiento sobre los recursos naturales no solo ha permitido la vulneración de derechos reconocidos (por superposición y falta de consulta previa), sino también ha menoscabado la posibilidad efectiva de las comunidades no tituladas o parcialmente tituladas de ver sus derechos territoriales protegidos.

El gobierno nacional y muchos gobiernos regionales vienen promoviendo y facilitando el otorgamiento de concesiones mineras y de hidrocarburos, así como concesiones forestales, áreas naturales protegidas y titulaciones individuales sobre territorios de comunidades indígenas andinas y amazónicas que, pese a sus reclamos, no han sido consultados ni escuchados. De esta forma, los indígenas hemos sido privados de nuestro derecho ancestral de aprovechamiento de los recursos naturales existentes en nuestros territorios.

2. INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA

Consideramos impostergable la necesidad de construir una INSTITUCIONALIDAD para los pueblos originarios o indígenas desde nuestros propios pueblos que se inserte dentro de la estructura del Estado peruano, en todos sus niveles de gobierno y el legislativo, y que asegure la participación de nuestros representantes para garantizar el cumplimiento pleno de los derechos de nuestros pueblos según las normas nacionales e internacionales referidas a los pueblos indígenas, como el Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI.

Por ello, demandamos la creación del Ministerio de Pueblos Originarios o Indígenas como una institución del Poder Ejecutivo del más alto nivel, con atribuciones de rectoría intersectorial para la generación e implementación de políticas públicas, normas, planes y programas que garanticen el cumplimiento y realización de nuestros derechos. Un ministerio cuya conformación en sus instancias directivas y ejecutoras asegure una participación plena de nuestros pueblos indígenas, que incorpore un enfoque de interculturalidad, justicia de género e intergeneracional, capaz de impulsar la participación efectiva de jóvenes y mujeres.

La nueva institucionalidad indígena requiere grandes transformaciones en el Estado y la sociedad peruana. Las organizaciones integrantes del Pacto de Unidad, junto a las organizaciones especializadas de los pueblos originarios, los diversos movimientos y organizaciones sociales y populares peruanas, estamos decididos a impulsar las reformas legales, políticas y constitucionales necesarias para hacer realidad esta propuesta, a fin de que el Estado peruano honre sus compromisos internacionales. Esta propuesta de nueva institucionalidad indígena se orienta a lograr el reconocimiento real del carácter plurinacional en que debe reafirmarse el Estado peruano en correspondencia con la diversidad de pueblos del país. Que cese la práctica monocultural del Estado peruano, que actúa sin reconocer los derechos, los saberes, las culturas, los territorios y las prácticas de autodeterminación de millones de peruanos que nos reconocemos como parte de los pueblos indígenas.

3. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

Como lo señaláramos en el Informe 2012, aprobada la Ley de Consulta e iniciada su implementación, se pensaba que por su trascendencia se abriría un proceso donde los pueblos indígenas no solo fueran escuchados, sino que pudiesen decidir sus prioridades y objetivos de desarrollo, sin que los representantes estatales o del sector empresarial pretendiesen decidir por ellos. Pero nada de eso ha ocurrido. La Ley transgrede el Convenio 169 de la OIT, y mucho más su Reglamento. No existe voluntad política para la modificación de la Ley ni para implementar verdaderos procesos de consulta que entonen con las normas del Convenio 169 de la OIT, DNUDPI, ni con la jurisprudencia nacional e internacional existente; es decir, no hay voluntad política para aplicar este derecho colectivo.

Ante esta situación, nos ratificamos en el acuerdo tomado el 15 de febrero de 2012 sobre la modificatoria o demanda de inconstitucionalidad de siete artículos de la Ley N° 29785 y su Reglamento, que consideramos lesivos a nuestros derechos y violatorios del Convenio 169 de la OIT. Cuestionamos la Guía Metodológica y la creación de la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta Previa que viene imponiendo el Poder Ejecutivo sin consulta y sin la participación de nuestros pueblos; además, rechazamos la construcción de una Base de Datos inconsulta e irreal, ajena a la situación de nuestros pueblos y que supone discriminación a las comunidades campesinas.

4. SOBERANÍA ALIMENTARIA

Sin soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación está en riesgo permanente.

En un contexto nacional y mundial de múltiples crisis (económica, financiera, alimentaria, climática) cuyas consecuencias e impactos afectan más a los pueblos indígenas, las familias agricultoras y los(as) productores(as) de la pequeña agricultura, se hace necesario poner nuestra voz de alerta con respecto a la seguridad alimentaria. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), en el mundo 925 millones de personas padecen hambre y el número de personas desnutridas alcanza los mil millones. En nuestro país, el 20% de los niños sufre de desnutrición crónica, el 33% de niños y 42% de mujeres en edad fértil sufren de anemia, y la tercera parte de la población peruana (11 millones) son vulnerables a la inseguridad alimentaria.

Sin embargo, el actual gobierno y las políticas sectoriales fanáticamente continúan priorizando el crecimiento económico basado en la extracción indiscriminada de los recursos naturales, favoreciendo e incluso invirtiendo fondos públicos para la agroexportación, la minería, la extracción de petróleo, gas, madera y los megaproyectos hidroeléctricos y de agua. Con esto no solo se está dejando de lado a la pequeña agricultura y la seguridad alimentaria nacional, sino vulnerando los derechos de los pueblos indígenas y campesinos, al punto de pretender su desaparición.

En las comunidades campesinas e indígenas no se conoce de políticas públicas orientadas a impulsar o mejorar la agricultura familiar. La producción de alimentos de las familias campesinas, en sus pequeñas parcelas, mayormente está orientada al consumo familiar; se producen excedentes en pequeñas cantidades que son ofrecidos al mercado local, y los ingresos que esta actividad genera no cubren los requerimientos básicos para satisfacer sus necesidades básicas, por lo que los hombres se ven obligados a migrar y buscar ingresos en ciudades principales y en la selva, mientras que las mujeres asumen el trabajo productivo, sufriendo sobrecarga de trabajo.

Exigimos mayor prioridad a las políticas públicas y presupuesto para impulsar el Buen Vivir, la agricultura sostenible y mercados locales para una seguridad alimentaria sana con alimentos suficientes diversificados producidos por las familias agricultoras y ofertados en los ámbitos locales, sin dependencia de ningún tipo. El Perú es rico en biodiversidad, solo se requiere voluntad política, visión de desarrollo sostenible y una verdadera inclusión, donde los pueblos indígenas no seamos convocados a participar en el diseño e implementación de las políticas ajenas a nuestra realidad y derechos colectivos.

5. EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE Y SALUD INTERCULTURAL

Educación Intercultural Bilingüe

La educación se convierte en un espacio importante para trabajar la adecuada inclusión del enfoque de interculturalidad. Para ello, un requisito fundamental es contar con maestros que manejen los idiomas locales, especialmente en los lugares donde la población es monolingüe de lengua indígena o tiene poco dominio del castellano, así mismo que se identifiquen y que tengan sensibilidad con la cultura local. Está pendiente integrar con pertinencia y efectividad el enfoque de interculturalidad en las políticas nacionales y descentralizadas de educación, así como incorporar contenidos y metodologías adecuadas a las características sociales y culturales de las regiones y de los pueblos indígenas en los currículos regionales de educación. Igualmente, hace falta integrar planes de formación y especialización docente en temas de interculturalidad, el aprendizaje de idiomas indígenas locales, la integración de estrategias de conocimiento y recuperación de prácticas y valores culturales en las escuelas, y establecer un sistema oficial de atención, registro de denuncia de casos de discriminación y maltrato en la escuela, así como medidas de sanción a quienes incurren en vulneración de derechos a la educación (Defensoría de la Educación).

También es preciso tomar medidas efectivas para garantizar la asistencia y mejorar los niveles de deserción escolar, poniendo especial énfasis en el desarrollo de una educación igualitaria entre niñas y niños. Promover sistema de becas para aquellas personas de escasos recursos, así como el fácil acceso a escuelas de niñas y niños que viven en comunidades de difícil acceso.

Salud intercultural

El enfoque intercultural es considerado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Ministerio de Salud (MINSA) como una estrategia para el logro de la equidad. Por ello, en el Perú se creó el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), instancia encargada de proponer políticas y normas en salud intercultural y promover la integración de la medicina tradicional, alternativa y occidental. Sin embargo, la estrategia de interculturalidad en salud aún no integra los principios y enfoques hacía una salud intercultural, como el enfoque holístico de la salud (desde la perspectiva de los pueblos indígenas la salud es un asunto que está relacionado con el medio ambiente, con sus creencias y costumbres…) y el derecho a la autodeterminación (el Convenio 169 reconoce "las aspiraciones de los pueblos a asumir el control de sus instituciones y formas de vida…"). Por lo tanto, las políticas y programas de salud que se brindan a las poblaciones indígenas deben respetar y considerar sus saberes propios y sus prácticas culturales en la atención de su salud. Está pendiente, entonces, poner en marcha estrategias de transversalización del enfoque de interculturalidad en el diseño e implementación de las políticas públicas de salud, incluido el proceso de formación de profesionales en salud intercultural, y especialmente la formación de recurso humano local de origen indígena. Asimismo, integrar el componente étnico en la información y los registros generados por el sistema de salud; integrar y contratar a profesionales de salud indígenas del programa Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) y proteger a los pueblos indígenas de las enfermedades que llegan a sus territorios con la modernidad, como la hepatitis B o la intoxicación por metales por causa de explotación de recursos como la minería e hidrocarburos.

Las instituciones estatales deberían, entre otras medidas, reconocer el importante papel que cumplen las personas que practican la medicina tradicional, financiar investigaciones en estas materias, defender nuestras plantas y productos medicinales —así como nuestras semillas ancestrales— de los intentos de apropiación para la comercialización transnacional, tal y como está tratando de hacerse con el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), e incorporar estas prácticas en los servicios públicos de atención en salud. Igualmente, recordar la necesidad de que el personal de salud respete la Ley N° 29414 de derechos de las personas usuarias de los servicios de salud, que desde un enfoque de interculturalidad garantiza el respeto de nuestros idiomas y culturas y nuestro derecho a recibir un buen trato y una atención con calidad y calidez, y a no ser discriminados de forma alguna.

6. CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA INDÍGENA

A los pueblos indígenas nos preocupa que el nuevo gobierno, que hace discursos de inclusión y de respeto a los derechos, venga acentuando la política de criminalización de la protesta social emprendida por el gobierno aprista, como los casos de Conga, Cañaris, Chumbivilcas, Espinar, Chucuito, Bagua y Atalaya, entre otros. Estos son solo algunos ejemplos en los que se viene persiguiendo políticamente a los líderes y lideresas indígenas defensores/as de nuestros territorios, el derecho de autonomía y la vida para todos/as, con sentencias que contienen penas excesivas como la cadena perpetua y sin evaluar las verdaderas razones del conflicto social y de la raíz indígena de los perseguidos.

Nos encontramos, entonces, ante un tipo de relación (Estado - pueblos indígenas) de agresión constante y sistemática como parte de la aplicación de los decretos legislativos del año 2008 y otras normas represivas que viene implementando el actual gobierno para facilitar la implementación de su política de desarrollo neoextractivista que sirve al gran capital nacional e internacional en desmedro de nuestros pueblos.

Esta política de criminalización la resumimos en:

- Convertir el derecho de libre expresión y protesta en delito.
- Interpretar de manera extensiva e ilegal las normas penales para encarcelar dirigentes.
- Las condiciones humanitarias en las que se desarrollan los arrestos domiciliarios de Danny López (está en una casa sin ventanas solo con puerta a la calle que no tiene patio y las veinticuatro horas del día viviendo con dos policías) o de Asterio Pujupat, a quien no dejan cumplir su arresto domiciliario en su comunidad.
- La amenaza de imponer penas de veinticinco años a cadena perpetua.
- En el caso de los dirigentes, la figura penal de presunta instigación como una amenaza no solo a los derechos fundamentales de la persona sino como un ataque al sistema democrático al convertir el ejercicio de un derecho en delito.
- El derecho de los pueblos a ejercer la autotutela de derecho y la protesta como el último y único medio de defensa de derechos.
- La grosera vulneración del debido proceso en distintos momentos de las actuaciones procesales en materia penal.

CAPÍTULO 2

INFORME TEMÁTICO



1. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA Y CONSENTIMIENTO

OIT – CEACR, 2013: La Comisión espera que la próxima memoria contenga informaciones que permitan examinar la manera en que se han puesto en práctica las nuevas medidas adoptadas en el marco de la Ley del Derecho a la Consulta Previa y de su Reglamento.

1.1 Publicación de la Guía Metodológica de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento

El 2 de abril de 2013[3], el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura publicó en su portal web la *Guía Metodológica - Consulta a los Pueblos Indígenas*, en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de la Ley sobre el Derecho a la Consulta Previa, Decreto Supremo N° 001-2012-MC. Publicado con casi un año de retraso (once meses, para ser exactos)[4]. Ese documento establece los primeros lineamientos dirigidos a los funcionarios públicos para aplicar las normas referidas al Derecho a la Consulta Previa.

Si bien ese documento ha sido bienvenido al estar dedicado estrictamente a establecer cómo consultar a los pueblos indígenas en el Perú y dirigido a orientar a los funcionarios públicos responsables de llevar adelante los procesos de consulta previa, gran parte de su contenido llama la atención debido a varias partes reprochables. El principal cuestionamiento está relacionado con el hecho de que para su elaboración y diseño no se haya consultado a las organizaciones indígenas, ni formal ni informalmente, acerca de su contenido y metodología intercultural, por mencionar dos aspectos claves. La participación y consulta se consideran pilares sustanciales en las acciones de coordinación entre Estado y pueblos indígenas. Sin embargo, dicho documento, fundamental para delinear los procesos de diálogo, contradictoriamente nunca fue puesto en consulta con ellos por parte del Viceministerio de Interculturalidad para recoger sus aportes, opiniones, observaciones y recomendaciones sobre su contenido, como debía hacerse por ser una medida que los afecta directamente y derivada del propio Reglamento de la Ley de Consulta Previa. Este hecho llama aun más la atención tomando en cuenta que el documento identifica oficialmente 52 pueblos *beneficiarios* del Derecho a la Consulta Previa, identificación que se hizo sin considerar los posibles aportes que las propias organizaciones podrían haber efectuado en representación de los pueblos para tal tipificación.

Por otro lado, y de manera general, debe decirse que, si bien el documento es bastante prudente, no brinda precisiones acerca de temas prioritarios. Así, la falta de precisión es un segundo cuestionamiento a resaltar. Un caso importante en este sentido es que no ha definido con claridad, como se esperaba, la noción de "afectación directa". Este concepto en la actualidad es uno de los problemas principales que se deben aclarar para definir, en el caso de industrias extractivas, si para la Consulta Previa también se incluyen como sujetos del derecho, por ejemplo, a los pueblos indígenas afectados de manera directa, no solo por la actividad concreta en sus tierras, sino por los impactos que esta puede generar con sus emisiones, efluentes y otros generados por sus operaciones.

Otras imprecisiones tienen que ver con el hecho de que, si bien en la Ley de Consulta Previa se ha recogido el acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas como finalidad, la Guía no establece con claridad todos los casos en los que se debe aplicar dicho consentimiento de manera obligatoria. Por ejemplo, si bien en la Sétima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento se incluye como supuesto el almacenaje o disposición de materiales peligrosos en tierras de pueblos indígenas, y se entiende como un segundo supuesto el desplazamiento interno de pueblos, era necesario

3 La Guía Metodológica publicada en la página web del Ministerio de Cultura, el 2 de abril de 2013, tiene como fecha de edición "febrero de 2013". Cabe resaltar que en su Informe de febrero de 2013, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre aplicación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 1989 (169) ya señala en la página 920 que la Guía Metodológica habría sido publicada por el Viceministerio de Interculturalidad. Se desconoce qué documento fue entregado a la OIT y las razones por las cuales se hace mención que tal habría sido publicado antes de febrero de 2013, cuando efectivamente salió a la luz pública en abril del mismo año.

4 La Décimo Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento señala que la Guía Metodológica debía ser publicada dentro de los treinta días calendario contados desde la entrada en vigencia de esta norma. Dado que el Reglamento fue publicado el 3 de abril de 2012, se esperaba la publicación de la guía a mediados de mayo de ese año.

que la guía estableciera los supuestos explícitos de aplicación. De igual manera, la guía tampoco ha establecido los momentos en los cuales se debe aplicar la consulta previa, dejando que sean los sectores los que lo determinen. Esto genera que cada sector —que en el caso de las industrias extractivas también promueve la actividad económica— sea el que establezca el momento de aplicación, sin considerar el período más oportuno para que los pueblos ejerzan de manera adecuada este derecho.

Otras situaciones poco precisas son las siguientes: no se ha establecido en la guía la necesidad de que los pueblos cuenten con asesoramiento técnico-legal en los momentos en que lo consideren necesario, ni medios para que se les provea de la información necesaria sobre la Consulta Previa; ausencia de canales de información sobre cómo activar sus derechos antes, durante y después de tomada la medida materia de consulta que los pueda afectar; poca profundidad en la identificación de los pueblos indígenas que habitan fuera de la región de Amazonía; ausencia de oportunidades para realizar la consulta en distintos procedimientos, sobre todo aquellos relacionados con actividades extractivas; procesos de transparencia y rendición de cuentas en la adopción de propuestas normativas que no se indican; poca integración de procesos tradicionales y sostenidos en los usos y costumbres de los pueblos para la toma de decisiones; ausencia de gestión de quejas y reclamos y de casos de consentimiento previo, y falta de mecanismos para el seguimiento de los procesos de consulta, entre otros.

Como ya mencionamos, la Guía Metodológica, por primera vez y de manera formal, presenta una lista de 52 pueblos indígenas, la cual incluye los pueblos en aislamiento voluntario o contacto inicial (lo que habría que aclarar es que dichos pueblos no deben ser sujetos de consulta en respeto al principio de “no contacto”). Podría alegarse que es un primer acercamiento a una *no pública* Base de Datos, cuya publicación también es una obligación prevista en el Reglamento de la Ley de Consulta Previa y que, según declaraciones oficiales, no se cumpliría. Sin embargo, esta lista no suple la ausencia del instrumento de identificación. A lo anterior se suma el hecho de que la lista que se encuentra en la guía no establece de manera específica las organizaciones locales, regionales y nacionales que serían los representantes de los pueblos indígenas con quienes coordinar. Tal ausencia dificulta no solo su ubicación geográfica, sino que además vuelve casi imposible la tarea de identificar con exactitud quiénes son sujetos de consulta. Lo anterior, como ya señalamos, se refuerza negativamente al recordar que esta lista no ha sido previamente consultada con los pueblos indígenas en ninguno de sus niveles de organización.

1.2 La decisión de no publicar la Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas u Originarios

Luego de que en mayo de 2012 el Ministerio de Cultura aprobara la Directiva N° 03-2012/MC, que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de los pueblos indígenas y originarios mediante Resolución Ministerial N° 202-2012-MC, se esperaba su pronta publicación. Casi un año después, no contamos aún con ella, salvo la ya citada lista de pueblos indígenas incluida dentro de la Guía Metodológica, que como ya señalamos, no suple la ausencia de este instrumento de identificación. El pretexto para su no publicación ha sido que existe una resolución judicial pendiente de pronunciamiento, ante el pedido de una comunidad campesina de la región Cusco que exige al Estado ser reconocida como pueblo indígena para ser sujeto de consulta previa[5]. Es importante señalar enfáticamente que la acción

5 El miércoles 13 de marzo del año en curso, el diario El Comercio publicó una entrevista al ex viceministro de Interculturalidad Iván Lanegra, en la que responsabiliza al Instituto de Defensa Legal (IDL) y a la Asociación por la Vida y la Dignidad Humana de Cusco (APORVIDHA) por la demora en la publicación de la Base de Datos de los pueblos indígenas. Según el ex funcionario, la demora en la publicación de la Base de Datos obedecería a la demanda de acción popular presentada por el IDL y APORVIDHA contra la Resolución Ministerial N° 202-

jurisdiccional planteada no es limitante alguno dentro de nuestro sistema jurídico para la publicación de la Base de Datos. Siendo esto así, la no publicación de la Base de Datos respondería a criterios políticos.

La importancia de la Base de Datos es fundamental. Si bien esta no tiene "carácter constitutivo de derechos", como establecía su Directiva y la Guía Metodológica, el hecho es que los pueblos indígenas u originarios que no sean parte de esta **no serán sujetos de consulta previa** cuando se tenga que definir la aprobación de una medida que pueda afectar sus derechos.

Pero a lo anterior se suma un problema práctico. La lista de pueblos indígenas, incluida en la Guía Metodológica, si bien identifica a 52 pueblos indígenas que serían sujetos de consulta, por ahora resulta insuficiente en tanto la consulta es inviable a un pueblo indígena en su conjunto, que está disperso en diversos lugares del país. La consulta debe ser aplicada a la unidad reconocida de dicho pueblo, que como dice la Ley puede ser identificada de diversas maneras, como comunidad nativa, comunidad campesina, ronda campesina u otro, que es la forma en que se espera sean reconocidos en una Base de Datos los pueblos indígenas. De lo contrario, sería imposible su individualización a efectos del proceso, y con ello, inviable que se sepa a quiénes consultar. Así, la ausencia de la Base de Datos no solo no permite tener claridad respecto de los criterios utilizados por el Estado para la identificación ni conocer con precisión quiénes son posibles sujetos de consulta previa, sino que además técnicamente esta ausencia viene generando que una serie de entidades estatales no tengan claro a quiénes consultar cuando estén en la obligación de hacerlo, lo cual genera afectación del derecho por omisión.

Por otro lado, respecto de la Directiva que regula la Base de Datos, debemos reiterar la importancia del numeral VII, referido a las "acciones de identificación de los pueblos indígenas". Esta señala que considera tanto los criterios objetivos y subjetivos, estimados tanto por el Convenio 169 de la OIT como por la Ley de la Consulta Previa y su Reglamento. Cabe recordar que los criterios objetivos aluden a la continuidad histórica, así como a la conexión territorial (entendida como la ocupación de una zona del país por los ancestros de las poblaciones referidas) y a la conservación total o parcial de instituciones políticas, culturales, económicas y sociales distintivas. Por su parte, los criterios subjetivos mencionan la autoidentificación de las personas que forman parte de un colectivo humano como pertenecientes a un pueblo indígena u originario del territorio nacional.

Lo preocupante hasta el momento es lo señalado en la Directiva en cuestión en el punto 7.1, titulado *Acciones de identificación de pueblos indígenas*, acápite que ahora parece ser central para el actual gobierno al momento de definir qué pueblos son considerados indígenas y cuáles no. El numeral 7.1.5 señala solo dos elementos objetivos, que son la lengua indígena y las tierras comunales de los pueblos indígenas; ambos deben concurrir para evidenciar que existe continuidad histórica desde la existencia del Estado como tal. En ese sentido, de no concurrir ambos elementos, un pueblo indígena no podría ser parte de la Base de Datos y, por tanto, no se le podría aplicar el Derecho a la Consulta Previa. Así, tendrían que concurrir con el autorreconocimiento como pueblo indígena como

2012-MC, mediante la cual se aprobó la Directiva N° 03-2012/MC que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios. Este discurso habría calado en las instancias gubernamentales. Sin embargo, es importantísimo señalar que la demanda no la presentó IDL ni APORVIDHA sino Indalicio Mescco Pumasupa, secretario distrital de la Federación de Campesinos de Chinchaypujio, provincia de Anta, Cusco. IDL y APORVIDHA son los abogados que patrocinan las demandas, no los demandantes. Y lo segundo es que la demanda se presenta ante el temor de que la comunidad sea excluida de la aplicación del Convenio 169 de la OIT y del Derecho a la Consulta como consecuencia de los criterios que la directiva exige irremediablemente para que una comunidad campesina sea considerada pueblo indígena, toda vez que el Estado ha expedido concesiones mineras sobre los yacimientos minerales debajo de los territorios de dichas comunidades sin cumplir previamente con el proceso de consulta previa exigido por el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, este pedido no significa que se esté pidiendo que se detenga la publicación de la Base de Datos, sino que al momento de la publicación esta comunidad sea considerada.

criterio subjetivo estos dos elementos objetivos. Esto restringiría amplia e indebidamente los pueblos indígenas que serían sujetos del derecho a la consulta previa, pues más allá de su denominación legal (pueden denominarse comunidades campesinas o nativas, o eventualmente rondas), en esta época muchos ya no mantienen su lengua materna, o han sido desplazadas y no tienen tierras comunales.

Consideramos que esta restricción de elementos de identificación de los pueblos indígenas deja de lado una serie de instituciones sociales, económicas, culturales o políticas que aún se mantienen en todo o parte del país y que evidencian la existencia de colectivos étnico-culturales diferentes. Por ejemplo, en comunidades campesinas de la costa peruana, rondas campesinas y otros segmentos de la población, que si bien pueden cumplir con los requisitos para ser considerados pueblos indígenas, lo señalado en el numeral 7.1.5 estaría excluyendo su participación.

A las restricciones ya mencionadas a los pueblos indígenas para ser reconocidos como sujetos de consulta se suma una cada vez más evidente posición política del gobierno por no considerar que la consulta a las comunidades campesinas es posible. Por ejemplo, las declaraciones del primer ministro Juan Jiménez Mayor, el 19 de abril del presente año, señalaron que catorce proyectos mineros no estarán sujetos a consulta previa sino que, por el contrario, se pensaba buscar *destrabarlos* de este proceso. Tales proyectos mineros se encontrarían en la zona andina, lugar donde habitan las comunidades campesinas, por lo que considerarlas como pueblos indígenas significaría tener que consultarles. Pero más preocupante es que el propio presidente de la República Ollanta Humala, en una entrevista televisada el 28 de abril del año en curso, indicó que la Consulta Previa estará dirigida fundamentalmente a poblaciones amazónicas y "no contactadas", dando a conocer su total desconocimiento de las condiciones de vida que tienen dichos pueblos y los riesgos que implicaría cambiar su modo de vida, además de ir contra normas nacionales e internacionales que los amparan. Respecto de estas declaraciones volveremos más adelante. Por lo anterior, consideramos que debe haber una verdadera vocación de respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y establecer con claridad que la interpretación de las normas es en favor de los pueblos y no buscar restringirlos en favor únicamente de actividades extractivas que pudieran afectar seriamente su futuro.

1.3 Medidas a consultar a través de la consulta previa

OIT – CEACR, 2013: Artículo 6. Consulta. La Comisión observa que las normas de carácter tributario o presupuestario no serán materia de consulta (artículo 5, k), del Reglamento). Tampoco requerirán ser consultadas las decisiones estatales de carácter extraordinario o temporal dirigidas a atender situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o tecnológicas (artículo 5, l), del Reglamento), así como tampoco aquellas medidas administrativas consideradas como complementarias (Decimosegunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento).



En cuanto al ámbito de aplicación material de la Ley de Consulta Previa, Ley N° 29785, las normas vigentes discrepan con el Convenio 169 de la OIT sobre varios puntos.

- Primero, si bien la Ley de Consulta Previa abarca las medidas legislativas, todavía no se han regulado las modalidades de consulta sobre tales medidas. El Proyecto de

Ley N° 1183/2011-CR de Consulta Previa de Medidas Legislativas presentado en el Congreso de la República en mayo de 2012, mencionado en el Informe Alternativo 2012, aún no se ha aprobado.

- Segundo, acerca de los proyectos extractivos, las normas peruanas realizan una confusión entre el régimen jurídico del artículo 6.1.a. y lo del artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT. En efecto, el artículo 6.1.a. del Convenio impone dos condiciones para identificar una decisión estatal a consultar: (i) tener el rango de medida administrativa o legislativa, y (ii) ser susceptible de afectar directamente a pueblos indígenas. En el caso del artículo 15.2, la consulta previa se inicia (i) antes de emprender o autorizar un programa que (ii) tendrá por objeto la prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras de los pueblos indígenas. Entonces, en ese caso no se aplica la condición de estar frente a una "medida administrativa", ni tampoco se aplica el criterio de la "afectación directa" mencionado en el artículo 6.1[6]. Bajo el artículo 15.2., la afectación del territorio indígena no es una *condición* de la consulta previa sino su *objeto*: determinar en qué grado el proyecto pueda afectar los "intereses" de los pueblos[7] al explorar o explotar los recursos existentes en las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. Por lo menos se puede deducir de lo anteriormente mencionado que la afectación de los pueblos indígenas es presumida en caso de proyecto de exploración o explotación de recursos en sus territorios y no debe ser justificada por los beneficiarios para iniciar el proceso de consulta. La Ley de Consulta Previa no realiza esa distinción. Por el contrario, prevé la consulta de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas (artículo 2 de la Ley de Consulta Previa). Su Reglamento precisa que se consultará la medida administrativa que faculte el inicio de la actividad de exploración o explotación de recursos naturales en los ámbitos geográficos donde se ubican el o los pueblos indígenas o autorice a la Administración la suscripción de contratos con el mismo fin (artículos 6 y 3, inciso i, del Reglamento). Esas normas limitan las consultas sobre los proyectos a una medida que debe ser administrativa y afectar a derechos colectivos de los pueblos. Por las mismas razones, no se facultan las consultas previas sobre las consecuencias actuales de proyectos ya aprobados[8].
- Tercero, acerca de la noción de "afectación", la Ley de Consulta Previa y su Reglamento no bastan en disponer que se debe consultar las medidas que afectan a pueblos indígenas, sino que agregan que se debe afectar sus "derechos colectivos", tales como los identificados en el Reglamento (artículo 3, inciso f, Reglamento de la Ley de Consulta Previa). Entre los derechos colectivos mencionados figura el derecho a la tierra y al territorio, es decir, al "uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente en el marco de la legislación vigente", sin que se mencionen los derechos a la propiedad o posesión de las tierras.
- Cuarto, a pesar de que el Convenio 169 de la OIT está vigente en el Perú desde el 2 de febrero de 1995, la Ley de Consulta Previa y su Reglamento no son retroactivos y no prevén medidas de consulta, suspensión o indemnización para los proyectos aprobados y no consultados.

6 Para el Grupo de las Naciones Unidades sobre el Desarrollo, "no se deben otorgar permisos para la extracción, o incluso la prospección, de recursos naturales en tierras indígenas si la actividad impide a los pueblos indígenas seguir usando y/o beneficiándose de tales áreas o cuando no se haya obtenido el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas involucrados" (Directrices sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas, 2008). Según la Corte Constitucional de Colombia, se debe consultar "todo tipo de acto, proyecto, obra, actividad o iniciativa que pretenda intervenir en territorios de comunidad étnicas, sin importar la escala de afectación" (Corte Constitucional Colombia, Sentencia T-129/11, p. 80).

7 Ver Tribunal Constitucional, STC EXP. N° 0022-2009-PI/TC, fundamento 23.

8 Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (GB.294/17/1):(GB.299/6/1) (2007), párr. 54.

- Quinto, como lo observó la Comisión de Expertos en su Informe 2013, el Reglamento de la Ley de Consulta Previa ha introducido varias excepciones al derecho a la consulta[9] sin que ellas sean previstas por el Convenio 169 de la OIT. De todos modo, esas excepciones no cumplen con los criterios impuestos por el derecho internacional de los derechos humanos (es decir, legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad), teniendo en cuenta que el Perú ha ratificado los principales instrumentos universales de derechos humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos.

1.4 Oportunidad de la consulta previa y exploración o explotación de recursos naturales

OIT – CEACR, 2013: La Comisión invita al gobierno a incluir, en su próxima memoria, informaciones sobre la utilización práctica de las disposiciones sobre la consulta y participación de los pueblos indígenas en la legislación vigente para la explotación de los recursos forestales. En este sentido, la Comisión pide al gobierno que describa la manera en que se ha consultado a los pueblos indígenas en relación con la legislación para las actividades eléctricas, indicando las normas aplicables para las actividades minero-energéticas que dan específicamente efecto al artículo 15 del Convenio. La Comisión pide al gobierno que en su próxima memoria incluya informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas para asegurar el respeto del Convenio, y en particular de su artículo 15, en las situaciones identificadas en sus comentarios anteriores y en los casos presentados por los interlocutores sociales y las organizaciones indígenas. La Comisión invita al gobierno a que, en su próxima memoria, incluya indicaciones sobre el impacto de las medidas adoptadas para investigar las denuncias presentadas ante las autoridades competentes sobre la contaminación ambiental en los territorios ocupados por los pueblos indígenas. La Comisión pide al gobierno que, si se ha corroborado la existencia de contaminación ambiental, se desplieguen todos los esfuerzos necesarios para proteger la vida y la integridad de los miembros de las comunidades afectadas.

Si bien las normas reconocen el carácter previo de la consulta a los pueblos indígenas y que esta se realiza cuando tales normas puedan afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas, tales características del derecho se encuentran menoscabadas por dos circunstancias.

La primera es que en el Perú se ha adoptado un modelo desconcentrado de proceso de consulta previa. Ello se evidencia al delegar la responsabilidad a la *entidad promotora de la medida* de identificar las medidas a consultar. Tal modelo no facilita la transparencia ni ha permitido garantizar la identificación sistemática de las medidas. A la fecha, si bien cada entidad pública goza de una margen de discrecionalidad en el proceso de identificación de las medidas que no garantiza el carácter previo de la consulta, casi ninguna ha identificado las medidas a someter a un proceso de consulta previa en sus procedimientos internos

9 Artículo 5, inciso k, y Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales 12, 14 y 15 del Reglamento.

(Texto Único de Procedimiento Administrativo - TUPA) u otros documentos públicos. Con ello se estaría concretando un retraso en el inicio de una serie de procesos de consulta, afectando con ello el derecho de los pueblos indígenas.

La segunda es que, debido a la confusión mencionada entre los regímenes jurídicos de los artículos 6.1.a y 15 del Convenio, se han generado varios problemas acerca de la oportunidad de la consulta en el caso de proyectos de inversión de gran impacto. Entre estos podemos mencionar los siguientes:

1. No se garantiza la consulta desde las primeras etapas de los proyectos, al solo consultar la edida administrativa que aprueba el proyecto.
2. No se permite la consulta en cada etapa de los proyectos.
3. No se garantiza la consulta al momento de tener redactado el estudio de impacto socioambiental sobre el proyecto, es decir, al momento de tener toda la información sobre los impactos y consecuencias del proyecto. De manera general, no se ha precisado la articulación entre los procesos de consulta y los procesos de evaluación de los instrumentos de evaluación de impactos ambientales.

Lo descrito se puede apreciar en detalle en los sectores involucrados en el aprovechamiento de recursos naturales:

Sector Hidrocarburos: la Resolución Ministerial N° 350-2012-EM (no publicada) ha determinado que corresponda a la empresa estatal PERUPETRO S.A. consultar a los pueblos afectados antes de que se emita el Decreto Supremo que aprueba el contrato de concesión; es decir, después del proceso de licitación pública de los lotes y antes de la elaboración del estudio de impacto socioambiental. En ese caso, cabe mencionar que las áreas de los lotes de hidrocarburos, así como los términos del contrato de concesión y los programas mínimos de trabajo asignados a cada lote ya han sido definidos al momento de asignar los lotes mediante procesos de licitación pública. La posibilidad real de influir en las modalidades de las actividades después de ese proceso parece extremamente reducida. Además, las normas no prevén modalidades particulares para asegurar la participación de los pueblos indígenas en la redacción de los estudios de impactos socioambientales y no permiten procesos de consulta posterior a la redacción de esos estudios.

Sector Minero: el desarrollo del proceso de consulta se podría realizar hasta después de la aprobación del instrumento de evaluación de impactos ambientales. El nuevo Anexo del TUPA del sector minero (enero 2013) identifica tres procedimientos por los cuales se realizarán procesos de consulta previa:

1. Para el otorgamiento de concesión de beneficio (plantas): consulta antes de la autorización de la construcción.
2. Frente al inicio de las actividades de exploración, pero sin precisión del momento.
3. Al iniciar/reiniciar las actividades de desarrollo, preparación y explotación: consulta antes de la aprobación del plan de minado.

Es necesario resaltar que para cada uno de esos procedimientos se requiere la aprobación del instrumento de gestión ambiental (ej. estudio de impactos ambientales), pero hasta la fecha no se ha precisado cuándo se llevará a cabo la consulta.

Sector Electricidad: la Resolución Ministerial N° 350-2012-EM dispone que la consulta se lleva a cabo antes de otorgar la "concesión definitiva". En ese caso, los pueblos del área no serán consultados durante los estudios de factibilidad que se presentan para la concesión temporal. Dada la imprecisión de la norma, se podría consultar a los pueblos

después de la aprobación del estudio ambiental que se presenta solicitando la concesión definitiva, limitando otra vez su capacidad de tener una real influencia en el proceso desde sus primeras etapas. Adicionalmente, el TUPA del sector no identifica las oportunidades de consulta previa.

Sector Forestal: la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (Ministerio de Agricultura y Riego) ha adoptado en mayo de 2012 una Guía Metodológica sobre el proceso participativo y descentralizado para la adopción de la nueva Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre y el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763). La Guía prevé la consulta previa sobre el proyecto de Reglamento de la Ley, proceso que debería empezar en septiembre de 2013. De manera general, el Ministerio de Agricultura y Riego no ha adoptado normas o directivas que identifiquen las oportunidades de consulta en el sector.

Cabe agregar que las normas vigentes no garantizan de manera específica la participación de los pueblos indígenas en la realización de los estudios de impactos sociales y ambientales, más allá del marco normativo actual sobre la participación ciudadana[10]. Tampoco se garantiza la realización de esos estudios cuando los proyectos tengan impactos leves o nulos sobre el medio ambiente.

1.5 Otras dificultades para la aplicación del Derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas

El Derecho a la Consulta Previa, además de los problemas ya explicitados, tiene una serie de dificultades que impiden una adecuada aplicación y que podemos agrupar en las de carácter institucional y las de carácter normativo.

Dificultades de carácter institucional

Observamos con preocupación la desidia gubernamental para afrontar las barreras estructurales que impiden un diálogo genuino entre las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y los funcionarios estatales. Debido a la rigidez de las formalidades estatales, estos funcionarios no han sabido reformular la manera de vincularse con los pueblos indígenas y de brindar señales de confianza que estimulen una forma diferente de gestión pública. En este sentido, somos de la opinión de que, a casi a dos años de la aprobación de la Ley de Consulta Previa, no se aprecia un esfuerzo gubernamental por mejorar las capacidades de los funcionarios públicos para asumir el reto de conducir procesos de consulta en los diferentes sectores estatales (situación que no descarta ningún sector del Estado). De igual manera, observamos un pobre conocimiento de las normas de Derecho internacional de los pueblos indígenas, de la jurisprudencia vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), del Tribunal Constitucional, así como de los pronunciamientos del Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que si bien no son vinculantes, tienen una legitimidad alcanzada por su especialidad en este tema.

Simultáneamente, no se ha previsto desde el Poder Ejecutivo el mejoramiento de una serie de habilidades que resultan necesarias para abordar de modo diferente la relación con los pueblos indígenas. No basta con la incorporación de intérpretes: se requiere asumir la capacidad de escucha y de comprender las voces de sectores de la población que responden a visiones culturales diferentes de la occidental y que, por ende, precisan

10 En el sector hidrocarburos, las normas pertinentes son el Decreto Supremo N° 012-2008-EM y la Resolución Ministerial N° 571-2008-EM.

entre otras cosas de otros códigos de comunicación, de conocer previamente el contexto en el que se produce el diálogo, de considerar la flexibilidad en los tiempos, que los intercambios comunicacionales sean simétricos, etc. Pero, sobre todo, que se asuma que el diálogo que se lleva a cabo no tiene necesariamente que acabar en un acuerdo, el cual, por diversas razones, puede o tiene que esperar.

Consideramos también que existe una dificultad estructural en el diseño normativo que se ha previsto desde la legislación sobre Consulta Previa en lo referido al papel del Viceministerio de Interculturalidad, órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo, según la primera disposición complementaria final de la Ley 29785. Al respecto, según dicha norma el papel de este subsector está limitado a brindar asistencia técnica y capacitación previa a las partes que participan de este proceso. Sin embargo, hasta la fecha no ha cumplido adecuadamente con dicho papel. Esta instancia viene incumpliendo la obligación del Estado de fomentar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los involucren, mostrando incluso una visión indiferente hacia ellos.

Debido a que no se ha tomado en consideración que se requiere una instancia del Estado que cuente con la participación directa de los pueblos indígenas y vele por sus derechos, y a la poca capacidad de respuesta del Viceministerio para cumplir esta labor, se está ante un escenario gaseoso respecto del verdadero nivel de incidencia que pueda tener en la actuación estatal en materia de consulta. Ello se puede ver reflejado en el hecho de que la entidad promotora de la consulta (a partir del modelo desconcentrado presentado), que es la que tiene directo interés no solo en efectuar la consulta sino en impulsar la actividad económica que promueve —para lo que requiere obtener el acuerdo o consentimiento—, podría priorizar este interés por encima de la obligación que se le ha trasladado y que no necesariamente responde a la línea del sector. Por ello, dados los antecedentes estatales y la precaria capacidad de los funcionarios públicos, podría acarrear un mal procedimiento de consulta, meramente formal y sin buena fe. Cabe resaltar que, si bien se cuenta con la figura viceministerial, ello no es garantía de que, dada la rigidez de la estructura del Estado, sea un real canal de demandas y solicitudes indígenas, cumpliendo un papel de oficina de trámite y no de verdadera representación de los pueblos. Por ello es necesario revisar con los pueblos indígenas una nueva institucionalidad que los represente adecuadamente y que plantee una política estatal capaz de responder a las demandas indígenas.

Dificultades de carácter normativo

En el caso de los obstáculos de carácter normativo, cabe señalar que sigue pendiente de resolverse el pedido de las principales organizaciones nacionales indígenas para modificar la Ley de Consulta Previa en lo referido a siete de sus artículos:

- **Artículo 1**: señala que se consultarán solo las afectaciones "directas", pero debería incluir toda afectación, no solo la "directa", considerando todas las fuentes jurídicas internacionales, como la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y no solo el Convenio 169 de la OIT.
- **Artículo 2**: la redacción solo protege los derechos colectivos, pero debería proteger todo derecho indígena e invalidar todo acto no consultado a los pueblos indígenas.
- **Artículo 4**: deberían ampliarse los principios de la consulta previa señalados en la Ley de solo siete a los dieciocho concertados con el Estado en abril de 2010 durante las mesas de negociación.
- **Artículo 7**: debería considerarse indígenas a todos los descendientes desde antes de la Colonia, y no limitarlos a los descendientes "directos" y quienes conserven "todos"

los elementos culturales, lo que excluye a las rondas campesinas y otros pueblos que conservan parcialmente sus tradiciones culturales.

- **Artículo 15**: debería precisar que la "decisión final" estatal está obligada a lograr el consentimiento cuando se trata de megaproyectos, depósito de relaves tóxicos, desplazamientos poblacionales o se afecte la supervivencia; a una segunda etapa de diálogo; a no afectar el derecho a un medio ambiente equilibrado.
- **Artículo 19**: el Viceministerio de Interculturalidad no debe ser juez y parte en los reclamos sobre cuándo debe consultarse y al mismo tiempo garantizar se cumplan los acuerdos. Se requiere una institucionalidad indígena autónoma dentro de la estructura del Estado.
- **Segunda Disposición Final**: dispone que siguen vigentes todas las medidas legislativas y administrativas anteriores a la vigencia de la Ley de Consulta que no hayan pasado por un proceso de consulta previa. Esto debería modificarse, pues tales medidas deben ser revisadas y consultadas debido a que estarían en contra de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, vigente desde en el Perú desde 1995.

Queda claro que, mientras no se aborde este pedido de modificación de la Ley de Consulta Previa, no será posible que las organizaciones nacionales de los pueblos tengan la disposición para trabajar conjuntamente con los representantes estatales las medidas de implementación de esta normativa. Asimismo, que se esperan señales de que el Viceministerio de Interculturalidad está dispuesto a promover el diálogo con los pueblos indígenas en pos de concertar salidas que apunten a no solo mejorar las relaciones ya distantes que existen desde hace más de un año, sino además para poder canalizar las demandas de los pueblos indígenas.

2. QUIÉNES SON PUEBLOS INDÍGENAS



OIT – CEACR, 2013: La Comisión invita al gobierno a indicar en su próxima memoria cuáles han sido los pueblos indígenas referenciados y la manera en que se ha actualizado y evaluado el uso de la Base de Datos Oficial.



2.1 Observaciones del Comité de Expertos OIT 2013 al Estado peruano sobre identificación de pueblos indígenas

Con relación al artículo 1 del Convenio 169 de la OIT referido a los pueblos cubiertos por el Convenio, el Comité de Expertos ha reiterado en el Informe 2013 "[…] la necesidad de que todas las comunidades indígenas estén cubiertas por el Convenio, independientemente de su denominación".

Respecto a los criterios de identificación de los pueblos indígenas, la Comisión de Expertos resalta además que "[…] los criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios establecidos en el Reglamento donde se expresa que los criterios establecidos en el artículo 7 de la Ley del Derecho a la Consulta Previa 'deben ser interpretados en el marco de lo señalado en el artículo 1 del Convenio' (artículo 3, k, del Reglamento)". Es decir, para entender quiénes son pueblos indígenas en el Perú se recomienda no solo ceñirse a lo establecido en la Ley y el Reglamento, sino hacerlo tomando en cuenta además lo establecido en el artículo 1 del Convenio. Y como bien señala esta norma, los pueblos

en países independientes se consideran indígenas "[…] por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas" (Convenio 169 de la OIT, artículo 1.a).

Asimismo, la Comisión de Expertos es clara y precisa con relación a la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas, que si bien "[…] tiene un carácter declarativo y referencial y no es un registro constitutivo de derechos", tendrá el gobierno que precisar en la siguiente memoria no solo cuáles han sido los pueblos indígenas referenciados sino también la manera en que se ha actualizado y evaluado el uso de la Base de Datos Oficial. Se espera que el gobierno no solo señale con claridad cuál ha sido la metodología utilizada (la que como hicimos mención previamente no contó con participación ni consulta de los pueblos indígenas), sino que haya quedado claro que en la concepción de pueblos indígenas se hayan seguido las recomendaciones del Comité, y sobre todo, se haya cubierto a todos los pueblos indígenas, independientemente de la denominación que tengan por el tipo de organización.

2.2 Declaraciones del presidente de la República donde desconoce la identidad de pueblos indígenas de comunidades andinas y costeñas[11]

Cabe manifestar nuestra preocupación por la línea política del gobierno del presidente Ollanta Humala Tasso con respecto al no reconocimiento de la identidad indígena de quienes habitan en la zona andina del país. Ello se debería a temores relacionados con el hecho de considerar la consulta previa como una traba para las inversiones. Así, de reconocer a las comunidades campesinas —grupos humanos que habitan en la sierra andina peruana— como pueblos indígenas, se estaría frente al posible escenario de realizar la consulta previa, por ejemplo, frente a proyectos de inversión minera. Por ello, el mandatario se ha venido refiriendo, entre otros puntos de interés nacional, a dos temas relevantes para los pueblos indígenas en el Perú: el reconocimiento de los pueblos indígenas y la aplicación de la consulta previa.

Esta línea de no reconocimiento se evidencia en el discurso político de nuestro mandatario, el que demostraría de qué manera estos temas son parte de la agenda de debate y decisiones al más alto nivel del gobierno. En una entrevista televisiva realizada el 28 de abril de 2013, el presidente de la República, a propósito de la no publicación de la Base de Datos debido a la acción jurisdiccional interpuesta, señaló en primer lugar que esta estará dirigida fundamentalmente a poblaciones amazónicas y "no contactadas". Sin embargo, al referirse a las comunidades campesinas andinas y costeñas desconoció su identidad indígena al considerar que las primeras fueron *creadas* por la Reforma Agraria de 1970 y que las costeñas se constituyeron con poblaciones migrantes de la sierra. Es decir, no cumplirían con los criterios de identificación. Es así que en su discurso se puede apreciar cierta negación sobre la identidad indígena de estos pueblos, al desconocer el proceso histórico de preexistencia de diversas comunidades que se autorreconocen como herederas de los ayllus del período incaico y de las comunidades de indios durante la Colonia. Asimismo, se evidencia en sus palabras que no se toma en cuenta el criterio de autoidentificación de las comunidades nativas y campesinas establecido por el Convenio

11 La Mula Reportajes (2013). Entrevista al presidente Ollanta Humala Tasso. En: http://www.youtube.com/watch?v=pf2WeHWlYwM (última visita 21 de julio de 2013).

169 de la OIT para el reconocimiento de sus derechos como pueblos indígenas, criterio que se encuentra establecido en el artículo 7 de la Ley de Consulta Previa, relativo a la identificación de los pueblos indígenas u originarios.

Cabe reiterar que la definición de pueblos indígenas contenida en la Ley de Consulta Previa sigue siendo criticada por las organizaciones representativas indígenas. Al demandar la modificación de la Ley, las organizaciones señalaron que este artículo debería incluir a todos los descendientes de quienes habitaban este territorio desde antes de la Colonia, y no limitarlos a los descendientes "directos" y quienes conserven "todos" los elementos culturales, lo que excluye a diversas comunidades campesinas y pueblos costeros.

Con relación a la implementación de la consulta previa, el presidente señaló algunas imprecisiones relacionadas con el carácter "no vinculante" para el Estado peruano de los resultados en la aplicación de este derecho. Ello no deja de sorprender, dado que el propio concepto de consulta previa incorpora la noción de que aquello que se acuerda es de obligatorio cumplimiento para las dos partes, es decir, tanto para el Estado como para los pueblos indígenas. Por lo anterior es que se busca que el resultado sea de consenso a partir no solo del diálogo sino de la buena fe entre las partes involucradas que harán todo lo posible por alcanzarlo, sabiendo que aquello que se acuerda luego se cumplirá. Si una de las partes señala en varias oportunidades que lo que se acuerde no es de cumplimiento obligatorio, entonces la consulta carecería de sentido. Por ello, debe entenderse que lo vinculante lo será en tanto lo que se alcanza (acuerdo) es de cumplimiento obligatorio para ambas partes. Lo anterior incluso sin considerar que en determinados supuestos, como desplazamientos de poblaciones o vertimiento de sustancias tóxicas en territorios de comunidades, se establece necesariamente el consentimiento previo de los pueblos indígenas. Con lo anterior, se estaría generando la percepción de que la consulta sería más una mera formalidad y no un verdadero proceso de diálogo intercultural.

2.3 Gobierno decidió no publicar la Base de Datos Oficial sobre Pueblos Indígenas u Originarios

El 15 de mayo de 2013, el ministro de Cultura anunció la no publicación de la Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas, que debía ser de acceso público y permitiría la identificación de las poblaciones para la aplicación de la Ley de Consulta Previa. Esta medida coincide con el anuncio del primer ministro del 27 de abril de facilitar los procedimientos para la implementación de catorce proyectos mineros en la fase de exploración que serían *destrabados* de la consulta previa[12], y con las palabras del presidente de la República de no reconocer a las comunidades campesinas como pueblos indígenas. Las razones del ministro de Cultura en una serie de entrevistas, tanto a prensa escrita como televisiva[13], demuestran no solo la poca claridad sino un serio desconocimiento respecto de las razones por las que se hacen las consultas, lo cual llama la atención sobremanera al ser la autoridad del ente sectorial encargada de las consultas (considera, por ejemplo, que las consultas se hacen para involucrar a las poblaciones en proyectos de desarrollo productivo). De manera adicional, es preocupante que, al alegar las razones para la no publicación de la Base de Datos, enfatiza que esta no se daría debido a la acción jurisdiccional planteada por una comunidad campesina de la región Cusco, que exige al Estado ser reconocida como pueblo indígena para ser sujeto de consulta previa. Ante esta manipulación política

12 SERVINDI (2013). Primer ministro confía en "destrabar" 14 proyectos mineros de consulta previa (disponible en: http://servindi.org/actualidad/86048, última visita el 21 de julio de 2013). *La República* (2013). 14 proyectos mineros sin consulta previa (disponible en: http://www.larepublica.pe/27-04-2013/14-proyectos-mineros-sin-consulta-previa, última visita el 21 de julio de 2013).

13 Radio Programas del Perú (2013). Entrevista al ministro de Cultura, Luis Peirano Falconí, por José María Salcedo y Leon Trahtenberg (disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=AsBJE8BY40Q, última visita el 21 de julio de 2013).

de la información, las organizaciones desconfían no solo de que el proceso se lleve a cabo dentro de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, sino de la misma autoridad estatal encargada de defender los derechos de los pueblos indígenas en el país. En esa misma línea, y de manera adicional, en una entrevista al programa de noticias *La Hora N* del 15 de mayo[14], el ministro señaló que el concepto que tienen para identificar a los pueblos indígenas podría generar conflictos de intereses, por lo que para no detener las inversiones, y al carecer aún de un sustento definitivo, no solo no se haría pública la Base de Datos sino que se revisaría la metodología utilizada, y frente a posibles consultas se tendría que ir caso por caso. Con lo anterior, quedaría evidenciado que el Ministerio de Cultura y sus órganos de línea verían la realización de la consulta previa como un paso más para facilitar la inversión, con lo que se estaría desnaturalizando su contenido jurídico y de garantía de derechos humanos.

Preocupa, además, que estas declaraciones estén generando una creciente desconfianza en los pueblos indígenas tanto de la Amazonía como de las zonas andinas y costeras. Este distanciamiento hacia el gobierno y sus funcionarios se acrecienta cada vez más, ya que el registro de comunidades se realizaría a pedido de parte por lo que el Estado se estaría así eximiendo de su rol de garante en la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, contribuyendo a generar problemas de gestión en los diversos sectores públicos para la adecuada implementación de los convenios internacionales garantes de derechos. Pero lo que más preocupa —y llama la atención— es que, si bien se cuenta con una serie de instrumentos y documentos formales, la consulta aún no se lleva a cabo en el Perú.

Si bien el registro de comunidades en la Base de Datos no es constitutivo de derechos, ya que la identificación como pueblo indígena se da por las condiciones objetivas y subjetivas establecidas en el Convenio 169 de la OIT, sí busca ser restrictivo de comunidades que adscriben su condición indígena, en particular de las regiones andinas y costeñas, para efectos del reconocimiento de derechos y para la aplicación del derecho a consulta previa ante proyectos de inversión que puedan afectar sus territorios.

14 Canal N (2013). Entrevista al ministro de Cultura, Luis Peirano Falconí, en el programa *La Hora N* (disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=3ByVwXXn28k, última visita el 21 de julio de 2013).

3. INSTITUCIONALIDAD ESTATAL SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS



3.1 Derecho a la Participación

OIT – CEACR, 2013: Además, la legislación actualmente vigente ha dejado pendiente el desarrollo legislativo de los mecanismos de participación y de participación en los beneficios (Quinta y Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento) que requiere el Convenio.

OIT – CEACR, 2013: Teniendo en cuenta que se ha dejado pendiente dar pleno efecto a las disposiciones relativas a la participación y cooperación de los pueblos indígenas que se encuentran en el artículo 6, 1), b) y c); en el artículo 7, y en la parte II, sobre tierras, del Convenio, la Comisión alienta al gobierno a que, en consulta con los pueblos indígenas y las otras partes interesadas, se adopten las medidas legislativas correspondientes y se revisen en consecuencia las disposiciones de la legislación vigente.

Dada la gran diversidad de las situaciones nacionales y la necesidad de respetar los modelos indígenas de toma de decisiones, el Derecho internacional no impone un modelo particular de participación de los pueblos indígenas en la vida pública de cada uno de sus países[15]. Sin embargo, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT (artículos 2 y 33), los Estados tienen que institucionalizar la participación indígena en los asuntos que les conciernen[16], asegurando entre otros una participación a todos los niveles de tomas de decisiones, libre y efectiva y garantizando la presencia de los representantes indígenas en los órganos de toma de decisión, desde la concepción hasta la evaluación de las medidas.

Adicionalmente, y de acuerdo con los artículos 6 (inciso 1, literal a) y 7 (inciso 1) del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho de participar en los asuntos que les conciernan, en particular en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas que los involucren o puedan afectar. Así, el Convenio reconoce un derecho de participación específico a los pueblos indígenas, que se ejerce de manera paralela al derecho a la consulta previa y a los derechos generales de participación en la vida política (ej. voto, referéndum, revocatoria, etc.)

En el plano nacional, si bien el Reglamento de la Ley de Consulta Previa reconoce el derecho de los pueblos indígenas *a la participación* (artículo 3, literal f), no se ha identificado su contenido o regulado sus modalidades de ejercicio, como lo ha destacado la Comisión de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT[17]. Esta deficiencia en el desarrollo del derecho a la participación de los pueblos indígenas fue reconocida en febrero de 2013 por el entonces viceministro de Interculturalidad[18], bajo cuya cartera debió trabajarse este tema, sin que ello haya significado algún cambio al respecto. El Reglamento solo dispone que corresponde a las distintas entidades públicas desarrollar los mecanismos de participación dispuestos en la legislación vigente, los cuales serán adicionales o complementarios a los establecidos para el proceso de consulta[19]. Sin embargo, los mecanismos de participación dispuestos en la legislación vigente se aplican a la población en general y no contemplan formas de participación que garanticen este derecho particular.

Por lo anterior, puede afirmarse que los mecanismos de participación de pueblos indígenas no se encuentran desarrollados. Además se advierte que tampoco hay apertura en las estructuras normativas actuales para su inclusión. De hecho, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, limita la posibilidad de la participación efectiva de los representantes indígenas en las estructuras del Poder Ejecutivo, impidiendo su presencia en los Consejos Directivos de los organismos públicos. Recordamos que esto ya fue advertido antes por el

15 OIT (2009) C169, Informe CEACR Observación general; OIT (2011) Informe CEACR Observación general.

16 Véanse por ejemplo, OIT (2012) Informe CEACR - Observación Paraguay. OIT (2009) Informe CEACR - Observación general. OIT (2008) Informe CEACR - Observación México.

17 En su Informe anual 2013, la CEACR nota, acerca de la aplicación del Convenio 169 de la OIT en el Perú que “la legislación actualmente vigente ha dejado pendiente el desarrollo legislativo de los mecanismos de participación y de participación en los beneficios (Quinta y Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento) que requiere el Convenio. […] La Comisión espera que la próxima memoria contenga informaciones que permitan examinar la manera en que se han puesto en práctica las nuevas medidas adoptadas en el marco de la Ley del Derecho a la Consulta Previa y de su Reglamento. Teniendo en cuenta que se ha dejado pendiente dar pleno efecto a las disposiciones relativas a la participación y cooperación de los pueblos indígenas que se encuentran en el artículo 6, 1), b) y c); en el artículo 7, y en la parte II, sobre tierras, del Convenio, la Comisión alienta al gobierno a que, en consulta con los pueblos indígenas y las otras partes interesadas, se adopten las medidas legislativas correspondientes y se revisen en consecuencia las disposiciones de la legislación vigente”.

18 En febrero de 2013, Iván Lanegra, en ese entonces viceministro de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, declaró que “en el país no existe un estándar de cómo debe ser un mecanismo de participación, pues puede ir desde informar a involucrar a varios actores relacionados con el tema”. Sistematización del Taller “Participación, consulta y consentimiento de actores interesados en la fase de preparación de REDD+ en los países socios del Programa ONU-REDD”. Lima, 1 y 2 de febrero de 2013. UN-REDD.2013. Disponible en: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=search_result&Itemid=53

19 Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, conformado tras los sucesos de Bagua en 2009[20].

3.2 Institucionalidad indígena estatal

En el Perú se ha observado una inestabilidad crónica de la institucionalidad indígena estatal en los últimos diez años. La entidad a cargo de las políticas nacionales de desarrollo de los pueblos indígenas, el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) fue fusionado al Ministerio de Cultura en 2010, con lo que desapareció. Así, sus funciones fueron absorbidas por este ministerio y son actualmente ejercidas por el Viceministerio de Interculturalidad[21]. Actualmente este Viceministerio es la autoridad estatal en materia de pueblos indígenas, pero debido a las normas del Poder Ejecutivo, no cuenta con espacios formales de participación de los pueblos indígenas o sus representantes, como existían cuando en el INDEPA conformaban parte de su Consejo Directivo. Así, y debido a la serie de exigencias planteadas para reformar la actual institucionalidad estatal en materia de pueblos indígenas, es que a finales de 2012 se dio inicio a una serie de reuniones en pos de concretar propuestas de mejora en este tema.

El 20 de septiembre de 2012 se creó el Grupo de Trabajo sobre Institucionalidad Pública en materia de Pueblos Indígenas al interior del Viceministerio de Interculturalidad, mediante Resolución Ministerial N° 361-2012-MC. La finalidad del Grupo fue que sirva como un espacio de diálogo para analizar y formular propuestas sobre las características de la entidad responsable en materia de políticas públicas indígenas, así como también el mecanismo de diálogo entre los pueblos indígenas en lo referido al diseño, seguimiento y evaluación de las políticas indígenas[22]. En este espacio, las organizaciones indígenas y el sector Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, abordaron estos temas durante ocho sesiones entre octubre de 2012 y abril de 2013, con una duración de 120 días. Al finalizar sus labores se alcanzaron los siguientes acuerdos para proponer como parte de una nueva institucionalidad estatal en materia de pueblos indígenas:

a) Esta autoridad debe ejercer la rectoría intra e intergubernamental de las políticas indígenas.
b) En esta se debe de incluir la participación efectiva de representantes de los pueblos a través de un mecanismo permanente de evaluación y propuesta.
c) Debe contar con órganos desconcentrados a nivel nacional.
d) Tendrá que tener acceso al más alto nivel dentro de la jerarquía del Poder Ejecutivo a fin de influir eficazmente en las decisiones gubernamentales.

Según la nota de prensa del Viceministerio de Interculturalidad, el informe final habría sido entregado al ministro de Cultura el 18 de julio en una ceremonia interna[23]. Este documento no ha sido publicado en el portal de transparencia de la entidad, tal como las actas de las reuniones del Grupo[24]. Se espera que, en aras de la transparencia, las organizaciones

20 Véase Objetivo L.2.3 de la Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico, Mesa N° 4 del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos creado por Decreto Supremo N° 117-2009-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 221-2009-PCM en diciembre 2009. Disponible en: http://servindi.org/pdf/Mesa4_propuesta_nacional_de_deaarrollo_amazonico.pdf

21 Decreto Supremo N° 001-2011-MC.

22 Resolución Ministerial N° 361-2012-MC.

23 Ministerio de Cultura (2013). Nota de prensa del 11 de julio de 2013. En: http://www.cultura.gob.pe/comunicacion/noticia/ministerio-de-cultura-y-organizaciones-indigenas-logran-acuerdos-en-torno (última visita 21 de julio de 2013).

24 Ministerio de Cultura (2013). Para más detalle se puede ingresar a la siguiente dirección electrónica: http://www.cultura.gob.pe/interculturalidad/grupodetrabajo

indígenas puedan acceder al contenido del informe que se habría presentado en la fecha señalada.

Más allá de los acuerdos señalados, cabe resaltar que la creación de ese espacio no fue consultado con los pueblos indígenas en el ámbito nacional ni en el regional. Pero, más allá de este problema, resulta cuestionable para qué se crea un grupo de trabajo con las características expuestas. De acuerdo con el rango orgánico de esos grupos de trabajo, los pueblos no tienen poder de decisión y no hay presencia multisectorial para definir prioridades transversales para ellos. Los grupos de trabajo no tienen un rango político ni administrativo que posibilite la toma de decisiones entre los pueblos indígenas con el Poder Ejecutivo[25]. Las reuniones solo apuntaban a generar insumos que al final se incluirían en un informe, el cual, como muchos, podría no ser tomado en cuenta.

Por otro lado, a nivel regional se han generado espacios para incorporar la participación indígena. Sin embargo, la falta de normas claras y de políticas sectoriales ha impedimento la aplicación idónea y sistemática del Convenio 169 de la OIT. Como se ha señalado previamente, las normas vigentes no contemplan la posibilidad de institucionalizar la participación de representantes indígenas en los órganos de decisiones, así que cualquier opción que sea finalmente consensuada necesitará la adopción de nuevas normas y la modificación de normas existentes, lo que requiere una voluntad política clara.

Un punto a resaltar es que, a espaldas de las organizaciones participantes de este grupo de trabajo, se realizaban las negociaciones para la reforma del sector Cultura, y con ello, reformar al Viceministerio de Interculturalidad. Actualmente, luego de la aprobación del Decreto Supremo N° 005-2013-MC publicado el 20 de junio de 2012, el Viceministerio de Interculturalidad ha cambiado a sus Direcciones Generales y creado nuevas direcciones en cada una de ellas. Es así que la Dirección General de Ciudadanía Intercultural (ex Dirección General de Inclusión de Conocimientos Ancestrales) tendrá a su cargo el diseño y la ejecución de políticas integrales de interculturalidad, defensa, protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y población afroperuana, promoviendo la pluralidad étnica y cultural. La Dirección General de Ciudadanía Intercultural tendrá a su cargo la Dirección de Políticas Indígenas, la Dirección de Políticas para la Población Afroperuana, y la Dirección de Diversidad Cultural y Eliminación de la Discriminación Racial. La Dirección General de Derechos de los Pueblos (ex Dirección General de Interculturalidad y Derecho de los Pueblos) deberá proponer, coordinar, evaluar y supervisar con la Alta Dirección y demás órganos del ministerio, la política nacional y las normas de alcance nacional en materias relacionadas con la implementación del derecho a la consulta previa; con la protección, el desarrollo y la promoción de lenguas indígenas del país. Estarán a cargo de esta Unidad Orgánica: la Dirección de Consulta Previa, la Dirección de Lenguas Indígenas y la Dirección de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial.

Como bien se ha señalado, esta modificación del Reglamento —y por ello de la organización del Viceministerio de Interculturalidad— no fue parte de las conversaciones en el grupo de trabajo, espacio en el que las organizaciones presentaron otra propuesta. En abril de 2013, el Pacto de Unidad[26] se pronunció a favor de la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas y Originarios, como una institución del Poder Ejecutivo del más alto nivel. Este ministerio tendría atribuciones de rectoría intersectorial para la generación

25 Ver la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

26 Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación Campesina del Perú (CCP), Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas, Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP), Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA) y la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARC).

e implementación de políticas públicas, normas, planes y programas que garanticen el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas u originarios. Pero sobre todo resalta que en la conformación de sus instancias directivas y ejecutoras se asegure la participación plena de los pueblos, incorporando un enfoque de interculturalidad, justicia de género e intergeneracional, impulsando la participación efectiva de jóvenes y mujeres indígenas[27]. Por ello, si ya se ha modificado la estructura interna del Viceministerio de Interculturalidad, queda pendiente saber si la propuesta del grupo de trabajo e incluso la de las organizaciones tendrá algún tipo de cabida posteriormente.

De acuerdo a las normas y estándares vigentes, cualquier institución creada desde el Estado en materia de pueblos indígenas tendrá que contar con las siguientes características primordiales[28]:

1. **Cogestión entre Estado y pueblos indígenas para la formulación de políticas, programas, planes y proyectos:** las decisiones económicas, políticas, culturales y sociales son tomadas entre ambos actores, logrando un equilibrio en la creación de las políticas públicas para el desarrollo de estos pueblos.
2. **Representación indígena paritaria con el Estado:** la participación paritaria establece un escenario de igualdad entre las autoridades nacionales y los representantes indígenas, permitiendo un adecuado balance y debate sobre las prioridades a seguir. Además, se establece la construcción de un diálogo intercultural que incorpora la diferencia.
3. **Representantes indígenas elegidos por los pueblos mediante sus formas representativas de elección:** la elección de los representantes indígenas elegidos por ellos mismos legitima las decisiones que se tomen. Esto permite una real incorporación del derecho a la participación indígena dentro de la estructura del Estado y respeta los propios mecanismos de decisiones de autoridades indígenas dentro de la institución.
4. **Transversalización en la creación de políticas, programas, planes y proyectos:** la elaboración de herramientas más eficientes que incorporen a todos los sectores del Estado para abordar las necesidades de los pueblos indígenas es necesaria para una coordinación entre las entidades del Estado para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.
5. **Existencia de mecanismos formales mediante el cual el órgano nacional pueda estar presente en los poderes del Estado y niveles de gobierno (nacional, regional, local):** la institución tiene que tener la capacidad de incorporar el enfoque intercultural en la estructura del Estado. Además, coordinar y descentralizarse en los ámbitos regional y local en cuanto a la ejecución de políticas, programas, planes y proyectos, con participación indígena. Como ente rector, debe poder coordinar los lineamientos en materia indígena con otras instituciones que tengan dentro de ellas direcciones, oficinas, programas, planes y proyectos relacionados con temas indígenas para una adecuada cautela de los derechos.

27 Para más detalle, se puede ingresar a la siguiente dirección electrónica: http://servindi.org/pdf/Pronunciamiento_II_Encuentro_Pacto_de_Unidad.pdf
28 Para más detalle se puede ingresar a la siguiente dirección electrónica: http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/92_informe_institucionalidad_indigena.pdf

6. **Autonomía técnica, administrativa, económica y financiera:** permite un alto grado de autonomía funcional y operatividad especializada para la elaboración de políticas o acciones pertinentes a favor de los pueblos indígenas.
7. **Pliego presupuestario propio:** permite formar parte directamente del presupuesto público y no depender de la reasignación de recursos de entidades superiores (por ejemplo de un Ministerio).
8. **Poder de decisión con la facultad real de incidir en el proceso de decisiones**: es primordial para poder efectivizar la promoción y respeto de los derechos colectivos de los pueblos.
9. **Personería jurídica de derecho público:** permite realizar contratos, convenios, proyectos, entre otros, de forma directa, con otras entidades del Estado o las agencias de cooperación externa.
10. **La posibilidad de optar por el régimen económico y laboral privado:** permite una flexibilidad de estructuras administrativas, salariales, etc., que es esencial a la hora de las contrataciones de personal especializado.

3.3 Sobre institucionalidad y consulta previa en los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Sus competencias están señaladas en el artículo 192[29] de la Constitución, el artículo 10[30] de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de

29 Los gobiernos regionales son competentes para:
1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

30 Artículo 10°. Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización: los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asigna la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno.
1. *Competencias exclusivas*. Son competencias exclusivas, según el artículo 35° de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes: a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región. c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades. e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias. f) Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios. g) Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades. h) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo. i) Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental. j) Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal. k) Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia. l) Promover

Gobiernos Regionales y en los artículos 35[31] y 36[32] de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

El artículo 8 de la Ley de Consulta Previa establece que los procesos de consulta deben realizarse por las "entidades estatales promotoras". En ese sentido, conviene precisar que las competencias de los gobiernos regionales, al haber sido clasificadas como exclusivas y compartidas, significará que los gobiernos regionales serán las entidades estatales promotoras del derecho a la consulta previa —desde la perspectiva de las competencias— cuando les competa. Respecto de las competencias exclusivas, aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley, no existe mayor inconveniente en señalar que el gobierno regional es la entidad promotora de la medida.

Sin embargo, en el supuesto de pretender normar un hecho que corresponde a las competencias compartidas, es necesario guiarse por el nivel de las transferencias de funciones del gobierno regional y a los planes de transferencia[33]. Por ejemplo, los gobiernos regionales que hayan concluido el proceso para la transferencia de funciones de minería del sector de Energía y Minas serán las entidades estatales promotoras de la consulta previa a los pueblos indígenas cuando se trate de la pequeña minería y minería artesanal en territorios indígenas, mientras que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) es el ente promotor encargado de consultar todas las medidas legislativas y administrativas

la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica. m) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes. n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad. o) Otras que se le señale por ley expresa.

2. *Competencias compartidas*. Son competencias compartidas, según artículo 36° de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes: a) Educación. Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primarios, secundarios y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo. b) Salud pública. c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente. d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales. f) Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales. g) Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados. h) Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles. i) Otras que se le delegue o asigne conforme a Ley.

31 Artículo 35°. *Competencias exclusivas*. a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes. b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región. c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto. d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades. e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias. f) Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios. g) Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, según sus potencialidades. h) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo. i) Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental. j) Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal. k) Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia. I) Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica. m) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes. n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad. o) Otras que se le señale por ley expresa.

32 Artículo 36°. *Competencias compartidas*. a) Educación. Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primarios, secundarios y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo. b) Salud pública. c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente. d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales. f) Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales. g) Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados. h) Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles. i) Otras que se le deleguen o asignen conforme a Ley.

33 Resolución Ministerial N° 129-2013-PCM. *Aprueban Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2013*.

correspondientes a la gran y mediana minería. Es oportuno hacer mención al hecho que la Defensoría del Pueblo señaló que:

"La efectivización de las transferencias fue meramente formal y se limitó a la suscripción de actas sustentatorias y de entrega y recepción, así como a la entrega, en algunos casos, del acervo documentario."[34]

Esta situación denunciada por la Defensoría del Pueblo no ha cambiado mucho en los últimos años. Probablemente los gobiernos regionales tengan inconvenientes al momento de implementar el proceso de consulta previa a los pueblos indígenas, no en la delimitación de las competencias sino en su capacidad operativa.

En los casos en que existan sectores que aún no han concluido los procesos de transferencias de funciones a los gobiernos regionales, las competencias compartidas seguirán siendo de responsabilidad del gobierno central. Pero la implementación se realizará en la sede regional del ministerio, por lo que en estos casos es conveniente delimitar las funciones de cada nivel de gobierno para los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas.

Sin embargo, en materia del derecho a la consulta regional, a la fecha el panorama sigue siendo nuboso, pues no se tiene conocimiento alguno de que, en el sector Cultura, el Viceministerio de Interculturalidad haya iniciado ya el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, o los mecanismos de gestión que posee para que las Direcciones Regionales de Cultura atiendan las solicitudes de la ciudadanía indígena y de los gobiernos regionales frente a acciones relacionadas con pueblos indígenas, y en específico, el Derecho a la Consulta.

Con la finalidad de que los gobiernos regionales ejerzan las competencias encomendadas, se les ha facultado de las funciones que resalta el Cuadro N° 1, funciones que guardan relación directa con los compromisos del Estado peruano respecto de los derechos de los pueblos indígenas.

34 Defensoría del Pueblo (2009). Informe Defensorial N° 141. *Hacia una descentralización al servicio de las personas: Recomendaciones en torno al proceso de transferencias de funciones a los gobiernos regionales*. Lima: Defensoría del Pueblo.

CUADRO N° 1
FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y SU RELACIÓN CON CONVENIO 169 DE LA OIT

FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES	RELACIÓN CON EL CONVENIO 169 DE LA OIT
Función normativa y reguladora. Elabora y aprueba normas de alcance regional y regula los servicios de su competencia.	Artículo 6. Derecho a la Consulta Previa cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas que afecten derechos de pueblos indígenas.
Función de planeamiento. Diseña políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promueven el desarrollo regional de manera concertada y participativa, conforme a la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	Artículo 7. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo […] dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarlos directamente.
Función de promoción de las inversiones. Incentiva y apoya las actividades del sector nacional y extranjero, orientadas a impulsar el desarrollo de los recursos regionales y crea los instrumentos necesarios para tal fin.	Artículos 7, 15, 16 y 17. Acerca de decidir su modelo de desarrollo y participar de los beneficios. Los traslados de los pueblos son excepcionales y deberá garantizarse la consulta a los pueblos frente a la disposición de la tierra.
Función de supervisión, evaluación y control. Fiscaliza la gestión administrativa regional, el cumplimiento de las normas, los planes regionales, la calidad de los servicios y fomenta la participación de la sociedad civil.	Artículo 7. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Fuente: Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el Convenio 169 de la OIT.
Elaboración propia.

◈ 4. DERECHO AL TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES

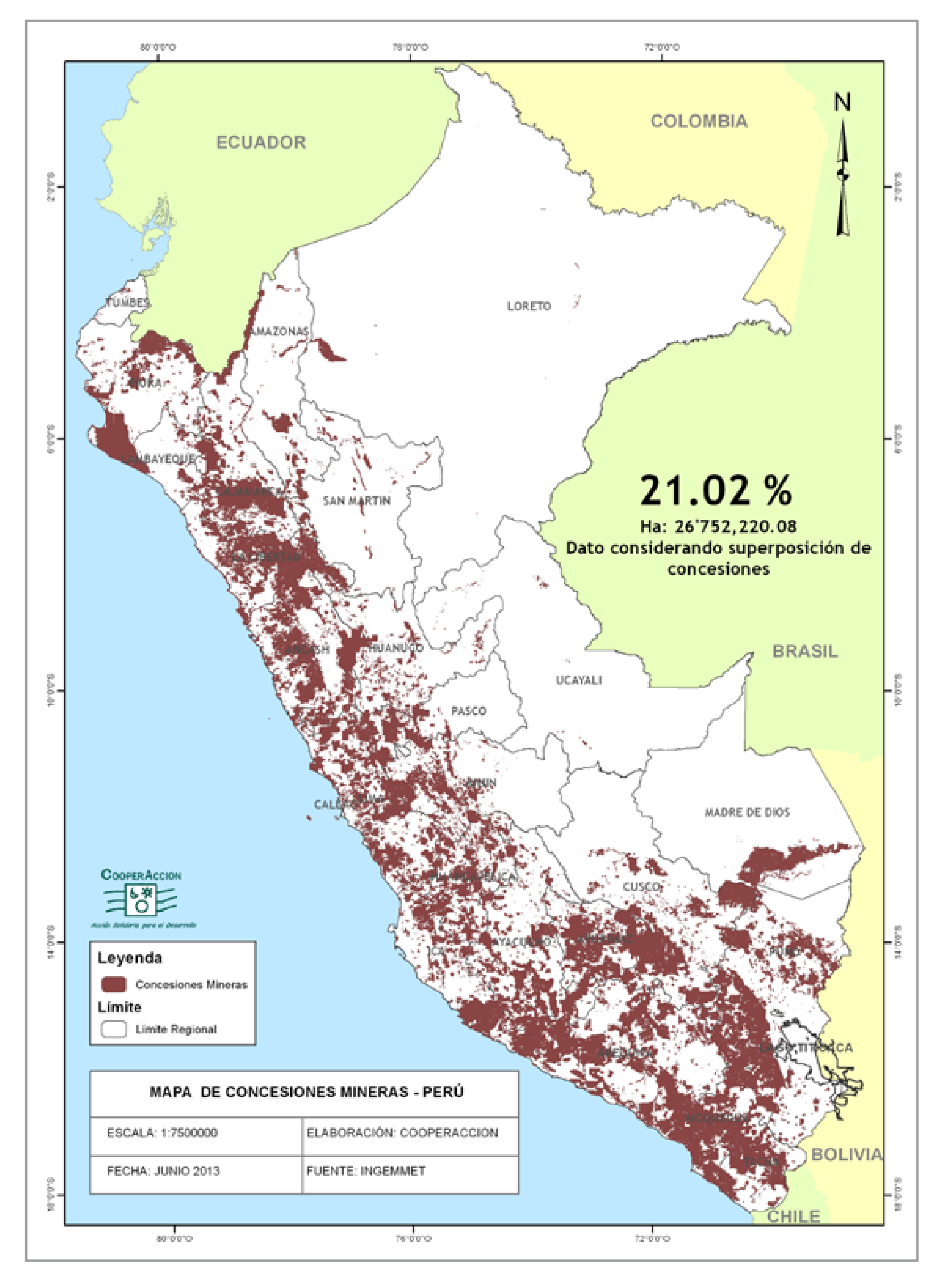


OIT – CEACR, 2013: La Comisión pide al gobierno que en su próxima memoria incluya informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas para asegurar el respeto del Convenio, y en particular de su artículo 15, en las situaciones identificadas en sus comentarios anteriores y en los casos presentados por los interlocutores sociales y las organizaciones indígenas. La Comisión invita al gobierno a que, en su próxima memoria, incluya indicaciones sobre el impacto de las medidas adoptadas para investigar las denuncias presentadas ante las autoridades competentes sobre la contaminación ambiental en los territorios ocupados por los pueblos indígenas. La Comisión pide al gobierno que, si se ha corroborado la existencia de contaminación ambiental, se desplieguen todos los esfuerzos necesarios para proteger la vida y la integridad de los miembros de las comunidades afectadas.

4.1 Concesiones mineras y territorios indígenas

Desde la década de 1990, las concesiones mineras han venido aumentando de manera sostenida en todo el territorio nacional. Si bien es importante señalar que no toda concesión minera va a concretarse en un proyecto minero, lo cierto es que este crecimiento viene presionando el uso del territorio, en especial los territorios de comunidades campesinas y nativas, compitiendo con estas por el uso de recursos naturales como el agua. Así en la actualidad las concesiones alcanzan 26 752 220 ha, lo que representa un 21,02% del territorio nacional. El Mapa N° 1 muestra este crecimiento.

MAPA N° 1
MAPA DE CONCESIONES MINERAS EN EL PERÚ

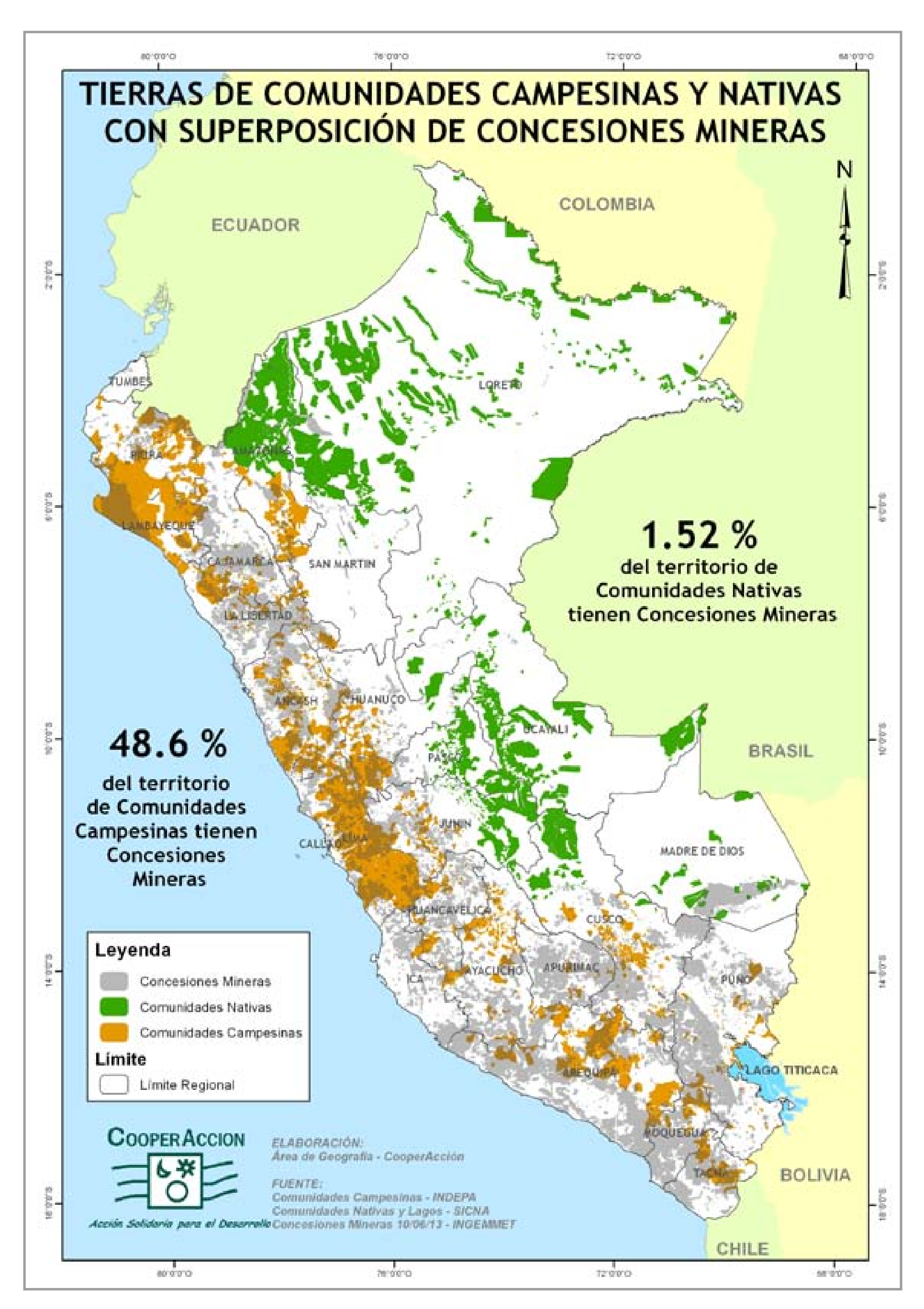


Las concesiones mineras son otorgadas sin que medie consulta previa a las poblaciones indígenas afectadas por su dación. En efecto, el actual sistema peruano otorga las concesiones mineras de manera casi automática, pues no media ninguna evaluación previa ni rigurosa respecto del territorio que se otorga en concesión. En otras palabras, no se tiene en cuenta si la concesión se da sobre un ecosistema frágil, o en cabeceras de cuenca, o en un territorio ocupado por comunidades nativas o campesinas. De manera adicional, no se informa previamente ni a la población asentada en el territorio entregado bajo concesión ni a las autoridades locales encargadas de la gestión del territorio de dicha concesión.

El otorgamiento de concesiones afecta directamente a los territorios de población indígenas, tal como lo evidencia el Mapa N° 2, que muestra la superposición de concesiones con tierras de comunidades campesinas y nativas. En este se evidencia que el 48,6% de territorios de

comunidades campesinas tiene concesiones mineras. Es desde este otorgamiento que se originan los conflictos entre empresas y comunidades.

MAPA N° 2
TIERRAS CAMPESINAS Y NATIVAS CON SUPERPOSICIÓN DE CONCESIONES MINERAS



Desde el momento en que comienzan los procesos de compra de tierras —los que muchas veces se dan en condiciones de asimetría de la información— es que se impide la adopción de acuerdos justos y equitativos entre las partes negociantes, lo que deja una sensación no solo de insatisfacción sino de confrontación.

4.2 Titulación de tierras indígenas

OIT – CEACR, 2013: La Comisión invita al gobierno a continuar informando sobre los procesos de titulación y registro de tierras efectuados por los gobiernos regionales, las superficies tituladas y las comunidades beneficiadas en cada región del país. Sírvase también ilustrar la memoria con ejemplos sobre la manera en que se han solucionado las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos indígenas.

De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, el Estado tiene que reconocer a los pueblos indígenas u originarios el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (artículo 14.1). Al respecto, no se trata solo de otorgar nuevos derechos sino de ratificar los que corresponden a los pueblos indígenas por su preexistencia al Estado. Como ha resaltado reiteradamente la Comisión de Expertos, la ocupación tradicional confiere derecho a la tierra, independientemente de que tal derecho se hubiera reconocido o no. En consecuencia, el artículo 14 del Convenio protege no solo a las tierras sobre las cuales los pueblos interesados ya tienen título de propiedad, sino también a las tierras que tradicionalmente ocupan[35]. Este derecho implica la adopción de medidas para determinar las tierras que ocupan y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión (artículo 14.2).

Desde la Reforma Agraria vivida en el país en la década de 1970, el Estado peruano tiene pendiente la tarea de saneamiento y formalización de la propiedad agraria, incluidas las tierras de las comunidades campesinas y nativas, que en el Perú son la expresión histórica, social y legal de los pueblos indígenas. Sin embargo, esta tarea sigue pendiente y con pocos atisbos de que cambie. La profusión y desorden de las normas (muchas de ellas anteriores al Convenio 169 de la OIT y aún vigentes) que regulan la titulación de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, sumadas a la inestabilidad y debilidad institucional de las autoridades a cargo del proceso, no ha permitido lograr avances significativos al respecto durante los últimos años. En paralelo, el régimen de protección de la propiedad de las tierras de las comunidades se ha ido debilitando año tras año.

Hasta el año 2007, el proceso de titulación fue conducido por el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT), hasta su absorción por COFOPRI en ese año. En 2009, se inició la transferencia de funciones de titulación a los gobiernos regionales por esta entidad. Sin embargo, la transferencia de funciones no ha permitido cumplir de manera eficaz con el deber de titulación del Estado. Como destacó la Defensoría del Pueblo, la falta de un ente rector o autoridad especializada "desde que se inició el proceso de trasferencia de competencias a los gobiernos regionales en materia de titulación de tierras, tanto para las comunidades campesinas como nativas, no ha permitido contar con una política pública articulada, procedimientos adecuados, ni requisitos uniformes a nivel nacional"[36].

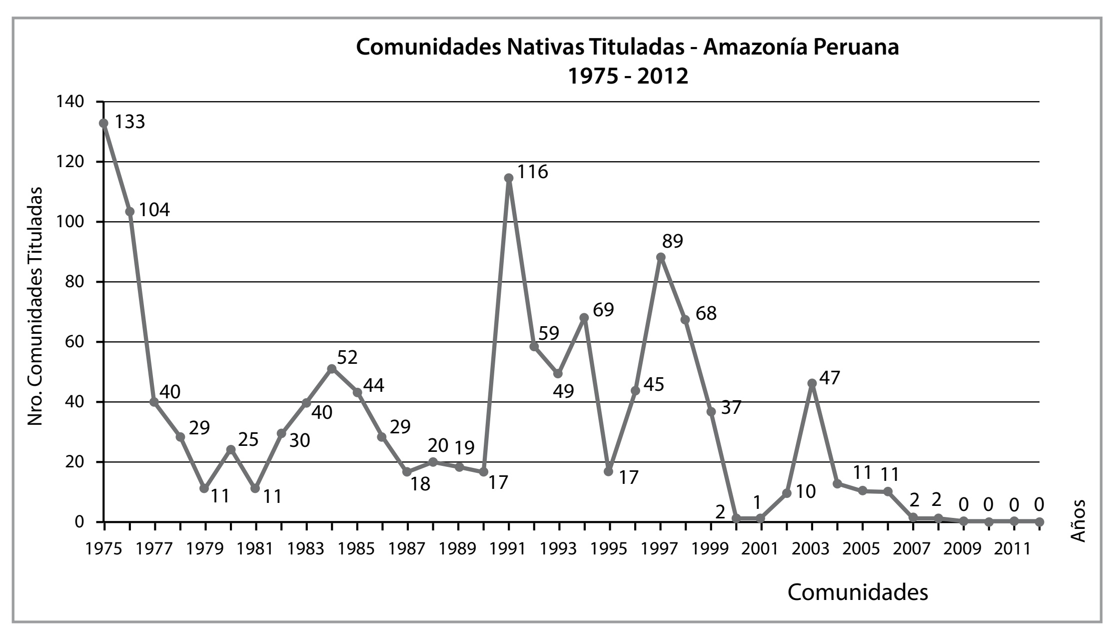
En la práctica, sobre las 6 069 comunidades campesinas y 1 469 comunidades nativas reconocidas por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), un 16% aún no cuenta con título de propiedad. Entre 2006 y 2010, se otorgaron solo diecinueve títulos nuevos a comunidades nativas y veintitrés ampliaciones territoriales. En 2010, cuando se transfirieron las competencias de COFOPRI a los gobiernos regionales, no se ha entregado ni un solo título a las comunidades de la Amazonía. En lo que atañe a

35 OIT (2010). Informe CEACR - Observación Perú.
36 Nota de prensa de la Defensoría del Pueblo N° 019/OCII/DP/2013.

las comunidades campesinas, apenas se otorgaron cuatro en 2010. En estos cinco años solo se otorgaron 142 títulos nuevos y 13 ampliaciones[37].

Paralelamente a este proceso de debilitamiento normativo e institucional, el Derecho peruano no otorga una protección particular a los derechos territoriales indígenas antes de que se cumpla el proceso de titulación. Por el contrario, y de manera alarmante, el Estado continúa otorgando derechos a terceros (ej. concesiones) o creando áreas naturales protegidas sobre territorios de pueblos indígenas antes de concluir con el proceso de titulación de sus tierras.

GRÁFICO N° 1
TITULACIÓN DE LAS COMUNIDADES NATIVAS
1975-2012



Fuente: Base de datos SICNA (octubre 2012).
Directorio de Comunidades Nativas del Perú (PETT 1999).

Esta política agresiva del Estado en cuanto al otorgamiento de derechos de aprovechamiento sobre los recursos naturales no solo ha permitido la vulneración de derechos reconocidos (por superposición y falta de consulta previa) sino también menoscaba la posibilidad efectiva de las comunidades no tituladas o parcialmente tituladas de ver sus derechos territoriales protegidos. Un ejemplo de esa política son las Resoluciones Supremas N° 060-2006-EM y N° 061-2006-EM, mediante las cuales la Dirección General de Hidrocarburos del MEM constituyó servidumbres de ocupación gratuitas en favor de la empresa PLUSPETROL S.A. sobre una serie de predios ubicados en Loreto. Por otro lado, estas resoluciones supremas sirven como pretexto para excluir de los territorios indígenas por titular a aquellas zonas en donde se encuentran las instalaciones de la empresa.

Asimismo, la falta de seguridad jurídica de los territorios de las comunidades, en la práctica, dificulta cada vez más las relaciones y negociaciones entre las empresas y las comunidades, ya que la falta de títulos las coloca en situaciones de desventaja (ej. acuerdo previo,

37 Instituto del Bien Común (2012). Las comunidades que mueven al país. El estado de las comunidades rurales en el Perú. Informe 2012. Lima: Instituto del Bien Común.

indemnización). El Cuadro N° 2 resume así los principales problemas que presenta la titulación.

CUADRO N° 2
PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA TITULACIÓN

PROBLEMAS	COMUNIDADES CAMPESINAS	COMUNIDADES NATIVAS
Información oficial no actualizada	El último directorio oficial de comunidades campesinas se publicó en el año 1998.	El último directorio oficial de comunidades nativas se publicó en el año 1999.
Falta de voluntad política	Definición de una política pública sobre el tema de formalización de la propiedad comunal. Falta de presupuesto.	
Ausencia de georreferenciación	• El 61,5% de comunidades tituladas no están georreferenciadas. • Planos antiguos que no permiten establecer con precisión áreas y linderos.	El 93,3% de comunidades tituladas no están georreferenciadas.
Superposición de derechos	Concesiones mineras y comunidades colindantes.	• Áreas naturales protegidas. • Bosques de producción permanente. • Concesiones forestales. • Concesiones de hidrocarburos. • Presencia de colonos.
Normas inadecuadas	Necesidad de revisión y concordancia de legislación: • Normas y procedimientos de titulación y registro. • Normas sobre propiedad comunal. • Establecimiento de catastro rural.	
Ausencia de procedimientos claros	No existen procedimientos administrativos para efectuar rectificaciones de áreas, medidas y linderos. Existe procedimiento judicial.	Necesidad de la clasificación de suelos para los contratos de cesión en uso decáreas con aptitud forestal.
Conflictos sociales	• Concesiones mineras. • Controversia entre colindantes. • Parcelación individual.	• Presencia de colonos. • Otorgamiento de certificados de posesión en favor de comuneros ubicados dentro de la comunidad.

En enero de 2013, se designó al Ministerio de Agricultura y Riego a través del Decreto Supremo N° 001-2013-AG para ser el ente rector en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria. De ahora en adelante este ministerio definirá los objetivos, lineamientos y contenidos del proceso de saneamiento físico legal de terrenos agrícolas, así como de la titulación de tierras de las comunidades campesinas y comunidades

nativas. Asimismo, como ente rector, tiene el mandato de capacitar a los gobiernos regionales en esta materia, con lo que se debería asegurar un proceso homogéneo en todo el país. Sin embargo, hasta la fecha la dirección que seguirá esta política es desconocida. De manera adicional se espera que el Ministerio de Cultura acompañe las tareas del ente rector haciendo efectiva la función de coordinar acciones para culminar con el proceso de saneamiento físico legal territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano, tal como se establece en el inciso l) del artículo 7 de su Ley de Creación.

Consideramos que el Ministerio de Agricultura y Riego, como ente rector de la política nacional en materia de titulación, debe asumir como objetivos prioritarios los siguientes[38]:

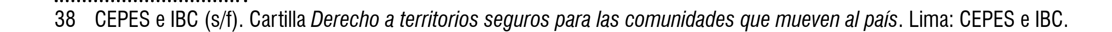
1. La actualización del Registro Nacional de Comunidades Campesinas y Nativas.
2. La gestión del presupuesto necesario para el saneamiento de las comunidades.
3. La revisión, corrección y consolidación de lo avanzado en linderamiento, para lograr un total saneamiento de los territorios de las comunidades.
4. Adecuación de la legislación y procedimientos vigentes en materia de titulación de comunidades sobre la base de estándares internacionales.
5. Garantizar que la titulación sea gratuita para las comunidades rurales del país.
6. El levantamiento del catastro rural de los territorios comunales.
7. La promoción de campañas de saneamiento de tierras comunales que contemple la solución del conflicto por linderos y la falta de representación de las comunidades.

Es necesario retomar la tarea de la titulación comunal, estableciendo políticas y normas de manera participativa con los pueblos indígenas para lograr la mayor legitimidad de este proceso. Además, es imperativo que todas las comunidades cuenten con el título de propiedad registrado de sus tierras como parte del reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos territoriales.

4.3 Participación en los beneficios

OIT – CEACR, 2013: la legislación actualmente vigente ha dejado pendiente el desarrollo legislativo de los mecanismos de participación y de participación en los beneficios (Quinta y Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento) que requiere el Convenio.

La Comisión se remite al artículo 15, que establece los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y la manera en que deben participar en los beneficios de las actividades de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. La Comisión se refiere a los otros temas relacionados con la explotación de los recursos naturales evocados en la presente observación y pide al gobierno que, en su próxima memoria, se sirva dar a conocer ejemplos sobre la manera en que los cánones y otras medidas adoptadas por los gobiernos locales y regionales, tales como su participación en los beneficios, han tenido un impacto concreto en la vida de los pueblos indígenas, en su desarrollo y en las zonas en las que habitan



38 CEPES e IBC (s/f). Cartilla *Derecho a territorios seguros para las comunidades que mueven al país*. Lima: CEPES e IBC.

Como resaltó la Comisión de Expertos en su Informe 2013, la legislación actualmente vigente en el Perú ha dejado pendiente el desarrollo normativo de la participación en los beneficios (Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento) que requiere el Convenio.

La principal fuente de redistribución de los beneficios de las actividades extractivas en el Perú es el canon, que consiste en la redistribución a los gobiernos regionales y locales (provincias o distritos) de la zona del proyecto, de parte de los ingresos y rentas generadas por los proyectos[39]. En principio, los recursos recibidos por concepto de canon deben ser utilizados exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, y financiamiento de investigación científica y tecnológica por las universidades públicas[40]. En la práctica, esa norma de distribución a menudo es derogada por las leyes presupuestales anuales, de manera poco previsible.

En los últimos años, frente al aumento de los conflictos socioambientales, el Estado ha venido adoptando normas específicas para tratar de reorientar los recursos del canon hacia las comunidades afectadas[41]. Además, se adoptaron normas específicas sobre la repartición del canon a las comunidades nativas y campesinas[42]. De acuerdo al Decreto de Urgencia N° 079-2009, modificado por el Decreto de Urgencia N° 026-2010, los gobiernos regionales y los gobiernos locales en cuyas circunscripciones se explotan recursos naturales que generan canon y sobrecanon petrolero y que destinen parte de estos fondos a la ejecución de proyectos de inversión pública y gasto social deben asignar fondos a las comunidades campesinas y nativas ubicadas en las zonas de explotación de recursos naturales petroleros bajo la modalidad de núcleos ejecutores.

Los gobiernos regionales destinan así el 10% y los gobiernos locales el 5%. La distribución del canon petrolero es, además, regida por normas particulares aplicables a cada región de los fondos que les son asignados por concepto de canon y sobrecanon petrolero para lo siguiente:

- Obras de infraestructura básica en educación, salud, energía eléctrica, agua, saneamiento, pequeños sistemas de riego, minipresas, apertura de trochas carrozables, puentes y muros de contención[43].
- Equipamiento, mantenimiento, reparación y rehabilitación de centros de salud y educativos.
- Capacitación técnica y fortalecimiento de las capacidades de gestión en educación y salud.
- Atención de las madres embarazadas y en período de lactancia y de niños menores de seis años por los sistemas de salud y educación.
- Capacitación y educación para madres en la preparación de alimentos y prácticas saludables en el cuidado de los niños.
- Campañas de alfabetización.

39 Para mayores precisiones sobre las normas aplicables y sus alcances, véase el Informe de la Contraloría General de la República, *Distribución y utilización de los recursos del canon, sobrecanon, Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea y regalía minera en el Perú*, 2012. En: http://www.contraloria.gob.pe/, en Secciones/Operativos/ Operativo Canon.

40 Ley del Canon, Ley N° 27506, artículo 6.2.

41 Por ejemplo, véanse Ley N° 28322, Decreto de Urgencia N° 028-2006, y artículo 1° e inciso g) del artículo 6° de la Ley N° 28652.

42 La definición de esas comunidades se establece en normas particulares que usan criterios distintos a los del Convenio 169 de la OIT y de la Ley de Consulta Previa.

43 Los proyectos de inversión pública y el gasto social no podrán superar las cien Unidades Impositivas Tributarias (UIT), es decir S/. 370 000 (para 2013), por cada proyecto o gasto.



Los proyectos de inversión pública y el gasto social mencionados son ejecutados bajo la modalidad de núcleos ejecutores. Estos núcleos son órganos representativos de no menos de cien personas de las comunidades campesinas y nativas ubicadas y tiene de carácter temporal[44]. Si bien esa disposición constituye un progreso hacia la participación de los pueblos indígenas en los beneficios de las actividades que se lleven a cabo sobre sus territorios, la situación actual suscita las siguientes observaciones:

- Primero, la dispersión legal en la utilización de los ingresos económicos generados por la explotación de los recursos naturales no facilita ni conocimiento ni su uso.
- Segundo, las normas aplicables siguen refiriéndose a las definiciones de comunidades nativas e campesinas, sin que esas definiciones correspondan a los criterios establecidos en el Convenio 169 de la OIT. En efecto, la discusión sobre los beneficios no es integrada en los procesos de consulta sobre el proyecto, durante los cuales se usan criterios distintos para identificar a los pueblos.
- Tercero, los pueblos no son libres de usar esos fondos para apoyar sus prioridades acerca del desarrollo[45]. Las categorías de gastos impuestos para el Decreto de Urgencia N° 079-2009 modificado corresponden a servicios básicos que debe prestar el Estado, en cumplimiento de sus obligaciones derivadas de los tratados sobre derechos económicos, sociales e culturales, y no a beneficios elegidos por los propios pueblos. Por ello, no se garantiza que los beneficios sean adaptados a las circunstancias[46]. Además, los pueblos indígenas no han sido consultados sobre tales normas[47].
- Cuarto, como resaltó la Contraloría General de República[48], los bajos niveles de ejecución de presupuesto otorgado a los gobiernos regionales y gobiernos locales por concepto de canon, sobrecanon y regalías evidencian la falta de gestión, capacitación o capacidad de gasto en las referidas instituciones, sobre todo de los gobiernos locales (56,73% al 31 de diciembre de 2011). De manera general, se deja constancia que tales entidades no priorizan adecuadamente los proyectos de inversión que deben ser ejecutados en cada circunscripción territorial, considerando las necesidades básicas de la población como son agua y saneamiento, salud y educación. Por lo tanto, la Contraloría General de República recomienda, entre otros, priorizar la ejecución de proyectos de inversión pública que contribuyan a cerrar las brechas en la prestación de servicios públicos y a la satisfacción de necesidades básicas, con la finalidad de que el gasto público redunde en la mejora de la calidad de vida de la población de sus circunscripciones.

En tales circunstancias, es difícil aseverar que esas medidas hayan tenido un impacto concreto en la vida de los pueblos indígenas, o que esos pueblos hayan resultado notoriamente beneficiados de esas actividades[49]. De nuestro conocimiento, no existen estudios específicos del Estado sobre los impactos concretos en la vida de los pueblos indígenas que han podido tener la redistribución, por las autoridades regionales y locales, de los beneficios de las actividades.

44 Cuando no sea posible la conformación de núcleos ejecutores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales deben ejecutar los proyectos de inversión pública y gasto social en las comunidades ubicadas en las zonas de explotación de dichos recursos, de acuerdo a los porcentajes de canon y sobrecanon petrolero establecidos. Decreto de Urgencia N° 026-2010, Disposición Complementaria Final Única.

45 CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia* (2007), párr. 248.

46 OIT (2010). Informe CEACR Convenio 169, Observación Noruega. Informe del Relator Especial, 6 de julio de 2012, Doc. ONU A / HRC/21/47, párr. 43.

47 Corte IDH. *Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 185, párr. 25.

48 Distribución y utilización de los recursos del canon, sobrecanon, Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea y regalía minera en el Perú, 2012, op. cit.

49 Tribunal Constitucional, EXP. N° 0022-2009-PI/TC, Tuanama, fund. 33.

4.4 Soberanía alimentaria

Vivimos en un contexto nacional y mundial de múltiples crisis (económica, financiera, alimentaria, climática), cuyas consecuencias e impactos afectan más a los pueblos indígenas, las familias de agricultores y los/as productores/as de la pequeña agricultura, quienes se encuentran en situación de pobreza y exclusión social. Según la FAO, a nivel mundial, 925 millones de personas padecen hambre, el número de personas desnutridas en el mundo llega a mil millones. A nivel nacional, el 20% de los niños sufre de desnutrición crónica, el 33% de niños y 42% de mujeres en edad fértil sufren de anemia y la tercera parte de la población peruana (11 millones) es vulnerable a la inseguridad alimentaria.

Sin embargo, el actual gobierno y las políticas sectoriales continúan priorizando el crecimiento económico basado en la extracción indiscriminada de los recursos naturales. Con ello favorecen y promueven (incluso invirtiendo fondos públicos) la agroexportación, la minería, la extracción de petróleo, gas, madera y los megaproyectos hidroeléctricos y de agua. De esta manera no solo dejan de lado la pequeña agricultura y la seguridad alimentaria nacional, sino que vulneran los derechos de los pueblos indígenas y campesinos, al punto de pretender su desaparición.

El 18 de noviembre de 2012, el presidente de la República Ollanta Humala Tasso, en una entrevista al diario *El País* de España, declaró que la vocación productiva en el Perú es únicamente minera, calificando a la agricultura y ganadería como actividades arcaicas y artesanales del siglo XIX[50]. Este es un hecho que ilustra la prioridad que tienen la minería y la agroexportación en las políticas de gobierno, desmereciendo que la pequeña agricultura, la cual provee el 70% de alimentos para el consumo local y nacional, significando el sostén de los ingresos de peruanos y peruanas dedicados al agro.

En nuestro país, las concesiones mineras están creciendo alarmantemente, en especial en los territorios de las comunidades campesinas e indígenas, en tierras donde cultivamos los alimentos. En junio de 2012, el 20,3% de tierras estaba concesionado para minería. Dichas tierras, que están concentradas en la costa y la sierra, en algunos distritos llegan a ocupar más de 80% y en otros el 100% de territorios campesinos e indígenas, mayoritariamente agrícolas, lo que permite deducir la cantidad de tierras que ya vienen siendo contaminadas con los residuos de la producción minera, que involucra las fuentes de agua. En el caso de las plantas de procesamiento (fundición), los gases que expele generaliza el daño ambiental, lo que luego de un tiempo hará las zonas más pobres[51] y profundizará la desnutrición crónica, así como la inseguridad alimentaria, por la producción en condiciones nada salubres y de alto riesgo, afectando directamente a los pueblos indígenas y pequeños productores agrarios.

La limitada apertura a la participación de la representación agraria indígena en los espacios decisorios gubernamentales, así como las limitaciones en la aplicación de la consulta previa de los lineamientos de políticas, proyectos, programas, y en suma, de las medidas administrativas y legislativas, está generando inconsistencia política y el tratamiento coyuntural de problemas que ameritan el aporte de los beneficiarios. En un contexto en el que organismos internacionales como la FAO ya han reconocido y valorado los aportes de los pueblos originarios por sus conocimientos y saberes como una alternativa viable a la crisis alimentaria, donde Naciones Unidas declarará el 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar, el gobierno peruano no ha generado la apertura para la participación

50 *El País* (2012). "La presión política está enturbiando el indulto a Fujimori", 18 de noviembre de 2012. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/11/18/actualidad/1353254182_508532.html

51 Los departamentos donde floreció y se viene desarrollando la minería son los que tienen los mayores índices de pobreza y desnutrición de los niños y niñas, como Ancash, Huancavelica o Pasco.

de las organizaciones agrarias indígenas[52] y por lo tanto no logra atender el problema desde un enfoque y visión integral y sostenible.

Las grandes empresas agroexportadoras y agroindustrias producen alimentos contaminados con agrotóxicos, preservantes, colorantes, saborizantes, endulzantes artificiales, entre otros, con el único objetivo de lucrar con las necesidades de alimentación de la población y sin medir las consecuencias en la vida y salud de las personas, que consumen sus productos como alimentos inducidos por campañas publicitarias engañosas. Asimismo, el monocultivo que se promociona con la perspectiva de la agroexportación está afectando la biodiversidad, y por sus características de agricultura intensiva, con uso de agroquímicos. Ello se debe a que se cierra el ciclo que genera la pérdida de capacidad productiva de la tierra y anula el control de plagas natural: la incorporación de herbicidas daña las plantas naturales. La invasión de los alimentos transgénicos, el incremento de la producción de biocombustibles, así como los megaproyectos y la concentración de tierras, representan graves amenazas y riesgos a nuestra soberanía alimentaria. Si bien se aprobó la Ley de Moratoria de diez años para que no ingresen los alimentos transgénicos, en la práctica estos productos ya están en los mercados y en las mesas familiares.

En las comunidades campesinas e indígenas no se conoce de políticas pública orientadas a impulsar o mejorar la agricultura familiar. La producción de alimentos de las familias campesinas en sus pequeñas parcelas mayormente está orientada al consumo familiar. Producen excedentes en pequeñas cantidades, los que son ofrecidos al mercado local, y los ingresos que generan no cubren los requerimientos que tienen para satisfacer sus necesidades básicas, por lo que los hombres se ven obligados a migrar y buscar ingresos en ciudades principales y en la selva, mientras que las mujeres asumen el trabajo productivo, sufriendo sobrecarga de trabajo.

En esta ruta, es indispensable, la restitución y el fortalecimiento de la *institucionalidad indígena* con representación efectiva de los intereses de los pueblos indígenas que garanticen el cumplimiento y la progresión de nuestros derechos. Que la inclusión social sea más seria y responsable, que no solo sea discurso ni apariencia, que se integren autoridades y funcionarios con capacidades y competencias interculturales, con conocimientos de la cultura andina amazónica y que por lo menos hablen un idioma originario según la zona donde cumplen funciones.

52 En 2012, firmó el Acuerdo Agrario con una Junta de Usuarios de Riego, que viene a constituir una asociación colateral en relación con los productores agrarios y pueblos indígenas, pero que está en clara alianza con la minería.

5. PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y CONTACTO INICIAL



Los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial (PIACI), dados sus grados de retiro de la sociedad dominante, no han desarrollado defensas para combatir enfermedades virales e infecciosas, comunes y curables en nuestro medio, pero nefastas para ellos. El contagio de epidemias les puede causar (y les viene causando) altas tasas de mortandad. Además del contagio de enfermedades, la presencia externa en sus territorios puede causar enfrentamientos violentos y desplazamientos poblacionales hacia zonas ocupadas por otros pueblos, desencadenando agresiones y conflictos por el espacio vital.

En 2006 se da la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, y en el año 2007 su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, que establece adecuar las reservas territoriales existentes a reservas indígenas, proceso que se produce bajo la formación de una Comisión Multisectorial.

Sin embargo, la situación de protección de los PIACI se agravaría con la adecuación de las reservas territoriales existentes a reservas indígenas. La principal razón está en que como parte de este proceso de adecuación no existen garantías efectivas de que los territorios ya reconocidos en las reservas territoriales se mantengan. Es decir, el proceso de adecuación abre la posibilidad de reducir las reservas a extensiones menores a las actuales cuando adquieran la condición de reserva indígena. El caso más saltante es el de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN), creada en 1990 como reserva del Estado[53].

53 Las reservas territoriales se encuentran amparadas en el Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, del 10/5/1978, cuya Segunda Disposición Transitoria señala que: “para la demarcación del territorio de las comunidades nativas cuando se encuentren en situación de contacto inicial y esporádico con los demás integrantes de la comunidad nacional, se determinará un área territorial provisional de acuerdos a sus modos tradicionales de aprovechamiento de recursos naturales”.

La historia de los pueblos que habitan dentro de la RTKNN se ha caracterizado por los contactos forzosos. En la década de 1980, debido al contacto no voluntario con trabajadores de la empresa Shell que exploraban la zona, murió casi la mitad del pueblo Nahua por el contagio de enfermedades. A inicios de la década de 2000, las operaciones de PLUSPETROL S.A. (Proyecto Camisea) también resultaron muy graves para estos pueblos[54]. Por lo anterior, en 2003 se elevó su protección legal a través del Decreto Supremo N° 028-2003-AG, tras un proceso de incidencia sobre las implicancias del Proyecto Camisea y en el marco de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al Estado peruano para el fortalecimiento institucional para la gestión ambiental y social del proyecto y una Carta de 21 Compromisos Ambientales y Sociales (objetivos) que asumía el Perú ante el BID para reducir sus impactos (financiado por el BID) en esta parte de la Amazonía peruana. En ese sentido, al realizarse la adecuación de RTKNN a reserva indígena, esta se encontraría bajo los alcances de la Ley N° 28736, reduciendo sus niveles de protección existentes. Con el debilitamiento de este actual marco legal de protección se abren las puertas para más proyectos en la zona, como sería ser el caso del llamado "Lote Fitzcarrald"[55], entre el Lote 88 y el Parque Nacional del Manu[56]. No cabe duda de que luego de la adecuación de la RTKNN a reserva indígena, abiertamente se flexibilizará y disminuirá la protección de los PIACI que viven en ella, abriendo la posibilidad de reducir su extensión, y con ello de establecer más lotes de hidrocarburos dentro de extensiones de territorio que dejarían de estar afectos a la figura de la reserva indígena, espacios vitales para la supervivencia de estos pueblos.

Pero la Ley N° 28736 no solo abre la posibilidad de reducir la extensión territorial. Al permitir actividades económicas y el otorgamiento de derechos para aprovechamiento de recursos naturales en las futuras reservas indígenas, mediante la declaración de interés nacional de la inversión y la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) respectivo (artículo 5), podría generarse la afectación del territorio de las reservas territoriales cuando se adecúen a la figura de reservas indígenas, aun si ello no significase reducir la extensión. En el caso específico de la RTKNN, a diferencia del Decreto Supremo N° 028-2003-AG que indica en su artículo 3 que "queda prohibido el establecimiento de asentamientos humanos diferentes a los grupos étnicos mencionados en el artículo 2 [Kugapakori, Nahua, Nanti y otros], al interior de la reserva territorial, así como el desarrollo de actividades económicas. Asimismo queda prohibido el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales". En este caso, esta norma quedaría sin efecto, a menos que exista el compromiso de la entidad encargada de velar por los derechos de los PIACI de que las condiciones del Decreto Supremo N° 028-2003-AG se mantengan al momento de la adecuación. En la actualidad, el Viceministerio de Interculturalidad tiene la función de emitir Opinión Técnica Vinculante sobre los EIA para el

54 En 2002, el Informe del Ministerio de Salud de Perú señaló que un brote de diarrea mató a varios Nanti en el corazón de la reserva. Este estaba relacionado directamente con un brote epidémico en uno de los campos de trabajo de Camisea. Oficina General de Epistemología. *Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad: el caso de los Nanti de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Río Camisea, Cusco*. Lima: Ministerio de Salud, 2003.

55 Cusco 23/5/12. Durante el Foro Regional del Gas, en la presentación de PETROPERÚ (a cargo del ingeniero Ochoa), se mencionó sobre el "Lote Fitzcarrald" que este no formaría parte del paquete de lotes que entrarán a concurso el segundo semestre de 2012, sino que se daría en adjudicación directa a PETROPERÚ.

56 Nota diario *Gestión* 17/8/12: "Se abre puerta para explotar Lote Fitzcarrald", en: http://gestion.pe/2012/08/17/impresa/se-abre-puerta-explotar-lote-fitzcarrald-2010263. Nota diario *Gestión* 22/4/12: "Lote Fitzcarrald será asignado a Petroperú en el presente año", en: http://gestion.pe/2012/04/22/impresa/lote-fitzcarrald-asignado-petroperu-presente-ano-2000933. Nota diario *Gestión* 29/3/2012: "Petroperú ya habría conseguido la asignación de lote petrolero", en: http://gestion.pe/noticia/1394248/petroperu-ya-habria-conseguido-asignacion-lote-petrolero) y "Aurelio Ochoa: Petroperú no entrará al Lote 88 de Camisea", en: http://gestion.pe/noticia/1395259/aurelio-ochoa-petroperu-no-entrara-al-lote-88-camisea. Nota diario *La República* 23/4/12: "MEM: Petroperú volverá a explotar gas en lote vecino a Camisea", en: http://207.97.246.150/23-04-2012/mem-petroperu-volvera-explotar-gas-en-lote-vecino-camisea. Nota de diario *Gestión* 4/4/2012: Ministro de Energía y Minas: "El gas sobra", en http://gestion.pe/noticia/1397103/ministro-energia-minas-gas-sobra.

aprovechamiento de recursos naturales en territorios de estos pueblos, según la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC. Se espera que amplíe sus funciones de protección.

Por otro lado, preocupa cómo se está llevando a cabo el proceso de adecuación de las reservas territoriales a reservas indígenas, bajo la dirección de la Comisión Multisectorial del Ministerio de Cultura, pues se intenta seguir con el proceso legal de adecuación, antes que elevar los estándares de protección de estos pueblos. Aparte de la RTKNN, existen cuatro reservas territoriales que también se tendrían que adecuar a reservas indígenas: la Reserva Murunahua, establecida por Resolución Directoral Regional N° 000-189-CTARU-DRA; la Reserva Mashco-Piro, establecida por Resolución Directoral Regional N° 000190-97-CTARU/DRA; la Reserva Ishconahua establecida por Resolución Directoral Regional N° 00201-98 CTARU/DRA, y la reserva para PIACI de Madre de Dios, establecida por RM N° 427-2002-AG. Hasta el momento se ha terminado con el proceso de reconocimiento de estos pueblos por la Comisión y se está a la espera de la aprobación de un Decreto Supremo por la Presidencia del Consejo de Ministros, como lo señala la Ley N° 28736, para su posterior adecuación a reserva indígena. Asimismo, hay la propuesta de crear cinco reservas más para PIACI[57]. Sin embargo, esta espera ya está por cumplir un año sin ningún tipo de manifestación de avances por parte del Viceministerio de Interculturalidad dando razones del retraso, ni se ha informado el estado de avance respecto del trámite para la creación de las cinco reservas propuestas.

Un tema a resaltar y que hay que señalar es que en la Comisión Multisectorial no se cuenta la representación de las organizaciones indígenas con voto. El Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de Comisión Multisectorial del día 7 de junio de 2012, donde se aprueba el Reglamento de la Comisión, en su artículo 7°, establece lo siguiente: “La Comisión Multisectorial podrá invitar para las reuniones que se lleven a cabo y, siempre que lo considere conveniente a expertos indígenas y no indígenas en el tema de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial para que brinden su opinión”[58]. En ese sentido, no existen estándares mínimos de participación de las organizaciones indígenas, pues estas no tienen voto en las decisiones que toma la Comisión. Por ello, AIDESEP solicitó su incorporación formal con voto a la Comisión Multisectorial, pero aún no ha sido respondida[59].

Sobre este proceso hay que indicar que AIDESEP viene desarrollando una campaña nacional e internacional para la protección de los pueblos autónomos (aislados) del país[60], publicada mediante un pronunciamiento público en agosto de 2012[61]. AIDESEP próximamente demandaría al Estado peruano y a la empresa PLUSPETROL S.A. por las ampliaciones de operaciones en el Lote 88[62], tal como fue publicado en un pronunciamiento en diciembre de 2012[63]. Además, viene expresando mediante su portal institucional la gravedad de las operaciones del Lote 88 en la RTKNN[64].

57 Las cinco reservas propuestas son las siguientes: Napo-Tigre, Yavarí-Tapiche, Yavarí-Mirim, Maquía-Callería y Cacataibo.

58 Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de Comisión Multisectorial del día 7 de junio de 2012. Solicitada mediante acceso a la información al INDEPA y obtenida el 12 de septiembre de 2012.

59 Ver: http://www.aidesep.org.pe/aidesep-solicito-incorporacion-a-comision-multisectorial-sobre-pueblos-aislados-y-en-contacto-inicial/

60 Ver: http://www.aidesep.org.pe/aidesep-anuncia-inicio-de-campana-nacional-e-internacional-a-favor-de-pueblos-autonomos/

61 Ver: http://www.aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2012/08/comunicado.jpg

62 Ver: http://www.aidesep.org.pe/aidesep-comaru-fenamad-y-orau-demandaran-al-estado-por-ampliacion-de-lote-88-de-camisea/

63 Ver el pronunciamiento:
http://issuu.com/edsonrosalesfigueroa/docs/comunicado_aidesep?mode=window&viewMode=singlePage&backgroundColor=%23222222

64 Ver: http://www.aidesep.org.pe/forest-peoples-programme-presenta-informe-sobre-problematica-de-bosques-en-el-mundo/, http://www.aidesep.org.pe/nuevo-hallazgo-de-gas-afectaria-santuario-megantoni-parque-nacional-otishi-y-reserva-kugapakori-nahua-nantis/, http://www.aidesep.org.pe/unesco-expreso-su-preocupacion-por-la-creacion-de-lote-fitzcarrald-y-que-afectaria-a-pueblos-autonomos/, http://www.aidesep.org.pe/incertidumbre-en-la-proteccion-de-los-kugapakori-nahua-nanti-y-otros/, http://www.aidesep.org.pe/the-guardian-

Por otro lado, preocupan las acciones que tiene el ente rector, pues el 13 de diciembre de 2012, el BID aprobó dos proyectos (PE-T1258: Regularización de Reservas de Pueblos en Aislamiento y PE-T1276: Regulación de Reservas de Pueblos Indígenas en Aislamiento), Cooperaciones Técnicas no Reembolsables, que incluyen cuatro componentes: 1) estudios de reconocimiento de PIACI y estudios de categorización de las reservas indígenas; 2) estrategia de comunicación y sensibilización; 3) plan piloto de protección en campo para la Reserva Territorial Madre de Dios, y 4) análisis de deforestación evitada de las reservas de PIACI, y no se tiene claridad respecto del uso de los fondos.

Estos préstamos buscan fortalecer la protección del Estado adecuando formalmente reservas territoriales de PIACI a reservas indígenas, conforme lo establece la Ley N° 28736. En el Documento de Cooperación Técnica de ambos proyectos se menciona que esta iniciativa es el resultado de uno de los acuerdos entre el BID y el gobierno de Perú para viabilizar el Proyecto Camisea. Sin embargo, ese no ha sido uno de los acuerdos entre el gobierno del Perú y el BID, puesto que la Ley N° 28736 es del año 2007 y el Proyecto Camisea empezó en 2000, siendo su ámbito de ejecución la RTKNN, ubicada en el Cusco. Así, uno de los compromisos entre el BID y el gobierno peruano fue proteger los pueblos que habitaban en dicha reserva por haber sufrido en el 2000 graves daños a la salud, documentados en el Informe Defensorial N° 101 "Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial" (2005) y en el Informe Defensorial N° 103 "El Proyecto de Camisea y sus Efectos en los Derechos de las Personas (2006) de la Defensoría del Pueblo".

Finalmente, es preocupante que hasta el momento no haya mayores avances en la protección de los PIACI y que no se intente elevar los estándares en el débil marco legal que existe para los territorios de estos pueblos, asegurando el principio de intangibilidad. Hasta la fecha no se cuenta con una política nacional en materia de PIACI, ni siquiera avances, iniciativas o propuestas al respecto, o un plan nacional, ni lineamientos o documentos que permitan saber cómo gestionar estos espacios territoriales. Se carece así de instrumentos que establezcan efectivamente cómo llevar adelante la protección de estos pueblos en el campo, el trabajo con las comunidades aledañas, la coordinación con actores de la sociedad civil, gobiernos locales, empresas privadas, investigadores, otros sectores del Estado, así como la capacitación del personal capacitado, un mejor y mayor manejo presupuestal que permita realizar acciones no solo de campo relacionadas con la investigación, sino también frente a emergencias, monitoreos, manejo responsable de las áreas, entre otros. Si bien en la actualidad se cuenta con una Dirección encargada de ver el tema PIACI dentro de la Dirección General de Derecho de los Pueblos Indígenas del Viceministerio de Interculturalidad, sería un órgano nominal aún sin capacidad de responder de manera adecuada a la realidad. En ese sentido, los estándares ganados en la RTKNN, que no tienen ninguna de las otras Reservas Territoriales existentes, se deberían mantener o ampliar a las demás reservas.

recoge-y-difunde-decision-de-la-aidesep-de-recurrir-a-tribunales-para-proteger-a-pueblos-aislados/ y http://www.aidesep.org.pe/estado-peruano-avala-vulneracion-de-derechos-de-pueblos-aislados-y-en-contacto-inicial/

6. Criminalización de los Pueblos Indígenas en el Perú[65]



OIT – CEACR, 2013: La Comisión pide al gobierno que en su próxima memoria agregue indicaciones sobre las causas abiertas donde todavía haya imputados por los hechos en Bagua. La Comisión invita al gobierno a que indique las medidas adoptadas para evitar que sea utilizada la fuerza o la coerción que violen los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y se evite la criminalización de los sucesos donde se encuentren involucrados los pueblos indígenas.



Durante el período descrito por el presente informe, la violencia estatal se ha continuado cerniendo sobre los pueblos indígenas en forma de criminalización. Se sigue dando a los pueblos indígenas un tratamiento equiparable al empleado para neutralizar las peores formas de criminalidad, incluyendo el uso extremo de la fuerza pública, la persecución penal de líderes indígenas y la militarización de sus territorios ancestrales. Para legitimar estas acciones, el Estado y los grupos de poder han continuado desplegando una sistemática campaña de difamación, presentando a los pueblos indígenas como violentos, irracionales y enemigos del desarrollo. Hasta el momento, la jurisdicción estatal se ha mostrado inoperativa para lograr el acceso a la justicia y la reparación frente a estas graves formas de coerción y vulneración de los derechos de los pueblos indígenas.

65 Sección elaborada por Mar Pérez Aguilera. Buena parte del contenido ha sido tomado del informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con motivo de una audiencia temática sobre la materia llevada a cabo en marzo de 2013. Ver broadcast de la audiencia en: http://www.youtube.com/watch?v=ak7N8dfK7SI&feature=youtu.be

6.1 Coerción mediante el uso abusivo de la fuerza

Durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso se vienen sucediendo los casos de uso abusivo de la fuerza en situaciones de protesta social. El uso de armas letales, incluso armas de guerra, ha sido una práctica recurrente. También se han recogido numerosas denuncias sobre el uso de la fuerza de manera indiscriminada, injustificada y desproporcionada.

Durante la gestión del actual gobierno, veintisiete civiles han perdido la vida como resultado de la intervención de las fuerzas del orden en situaciones de protesta social. El 86% fallecieron por heridas infligidas con armas de fuego y el 10% fueron menores de edad. El 45% de las víctimas mortales fueron indígenas o fallecieron en el contexto de reivindicaciones relacionadas con la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas.

Militarización de territorios indígenas

Un fenómeno preocupante que viene dándose en el país es la creciente intervención de las fuerzas armadas en operaciones de control del orden interno, en un marco de reducción de los requisitos y estándares para el uso de la fuerza letal en estos supuestos. Durante lo que va del actual gobierno se han dado ocho habilitaciones para que las Fuerzas Armadas intervengan en el control del orden interno en situaciones de conflictividad social, siempre en relación con conflictos ambientales, y en espacios coincidentes con territorios ancestrales de los pueblos indígenas. Cinco de estas habilitaciones se dieron en situaciones donde existía una declaratoria de estado de emergencia.

Un caso que evidencia las graves consecuencias que tiene la intervención de las fuerzas armadas en el control de protestas es la intervención represiva que costó la vida de cuatro civiles en la ciudad de Celendín en junio de 2012. Pero además, la población de Celendín está sufriendo una afectación permanente de su integridad como consecuencia de la permanencia de las tropas en esta pequeña ciudad por más de seis meses consecutivos.

Estados de emergencia

Durante el gobierno del presidente Ollanta Humala se ha continuado vulnerando el carácter excepcional de los *estados de emergencia*, empleándose esta medida frente a situaciones de conflictividad social, lo que genera un escenario de riesgo injustificado para los derechos humanos. Resulta también cuestionable la amplitud temporal de las declaraciones efectuadas. Por ejemplo, a raíz del conflicto social suscitado en torno al proyecto minero Conga en Cajamarca, esta zona se ha mantenido en estado de emergencia durante dos períodos de 60 y 120 días cada uno respectivamente en un año aproximadamente (noviembre de 2011 hasta diciembre de 2012).

Las declaratorias de emergencia frente a situaciones de protesta social se llevaron a cabo de manera maximalista, restringiendo todos los derechos que pueden ser limitados de acuerdo a la Constitución, y argumentando solo de manera genérica la necesidad de declarar el *estado de emergencia*. En estos escenarios se han reiterado las muertes y atentados a la integridad de civiles, las detenciones arbitrarias y las torturas de defensores de derechos humanos, dirigentes sociales y periodistas.

Ataques a defensores y dirigentes indígenas

Durante la gestión del presidente Ollanta Humala se han incrementado los casos de torturas, detenciones arbitrarias y uso abusivo de la fuerza contra defensores de los pueblos indígenas. Los defensores de los derechos indígenas y los defensores del medio ambiente padecen el 74% de los atentados contra defensores registrados en el país. Las principales modalidades de ataques con participación de agentes estatales son el hostigamiento judicial, la detención arbitraria y la tortura.

Es el caso de la abogada Amparo Abanto, de la organización GRUFIDES, quien junto con Genoveva Gómez, representante de la Defensoría del Pueblo, fueron brutalmente agredidas por personal policial cuando trataban de entrevistarse con un grupo de personas detenidas en la comisaría de Cajamarca el 22 de junio de 2012[66]. También en Cajamarca, el 4 de julio de 2012 se detuvo arbitrariamente, a golpes, y por un comando de treinta efectivos de la División de Operaciones Especiales, al ex sacerdote y miembro de GRUFIDES Marco Arana, mientras se encontraba sentado en una banca de la Plaza de Armas de la ciudad, en un operativo brutal que terminó con golpes y torturas en un local de Dirección de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú en Cajamarca. Los resultados fueron "fractura doble del seno maxilar derecho, fisuras del tórax y policontusiones en los riñones"[67]. Contra estas torturas se interpuso una denuncia que ha sido archivada en la fiscalía[68]. En Espinar, en circunstancias análogas a las referidas, Romualdo Tito y Jaime Borda, dos integrantes de la Vicaría de la Solidaridad de Sicuani, fueron detenidos y torturados por personal policial al interior de las instalaciones de la empresa minera Xstrata.

Viene cobrando cada vez mayor fuerza la intimidación y el asesinato a manos de sicarios vinculados con las empresas extractivas, en un escenario de total desprotección por parte del Estado. Uno de los casos más graves acaecidos en los últimos años es el del histórico dirigente asháninka Mauro Pio Peña (57), quien fue asesinado a balazos en pleno día en Satipo (Junín). El dirigente encabezaba la defensa del territorio ancestral asháninka frente a la empresa maderera Balarín[69].

6.2 Coerción mediante la persecución penal y el encarcelamiento

La principal forma de ataque a los defensores y líderes indígenas en el Perú es actualmente el hostigamiento judicial. Este se expresa en vulneraciones del derecho al debido proceso y el inicio de procesos manifiestamente infundados y abusivos contra defensores en el contexto de la conflictividad social, con mandatos de detención que no respetan la excepcionalidad de estas medidas, traslados de competencia injustificados, entre otros problemas.

Por ejemplo, en el contexto de las protestas contra el proyecto Conga, existen 73 procesos en curso contra 303 defensores. El ejercicio del derecho a la defensa por los afectados se ve seriamente obstaculizado por el traslado de jurisdicción a la ciudad de Chiclayo, a más de tres horas de viaje. De la misma forma, los procesos iniciados a raíz de las protestas

66 La investigación fiscal iniciada a raíz de esta agresión ha sido archivada porque resultó imposible individualizar a los policías que golpearon a las defensoras.

67 Fuente: Certificado Médico Legal N° 003727-V-RML-D, de fecha 4 de julio de 2012, expedido por el Instituto de Medicina Legal - División Médico Legal de Cajamarca - Ministerio Público.

68 La denuncia se interpuso ante la Fiscalía Provincial Penal de Cajamarca, la que derivó los actuados a la Primera Fiscalía Penal Corporativa de Chiclayo, que a su vez, elevó en consulta por un tema de competencia a la Cuarta Fiscalía Superior Penal de Chiclayo, la que dispuso sin tener competencia alguna para ello que no se abriese investigación preliminar fiscal por delito de tortura. Dicha resolución viene siendo impugnada internamente.

69 Para más detalle ver: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/06/08/actualidad/1370721735_106815.html



ocurridas en Espinar contra la minera Xstrata Tintaya se han trasladado a la ciudad de Ica, a más de 900 km de distancia.

Constituye una práctica habitual en los operadores de justicia imputar responsabilidad a los dirigentes sociales por acciones de violencia en las que no tuvieron ningún tipo de participación, aplicando de manera errada la figura de autoría mediata, sin considerar los requisitos que deben concurrir para su utilización. Es por este mecanismo que el Ministerio Público solicita la cadena perpetua por los hechos ocurridos en la llamada Curva del Diablo (Bagua-Amazonas) durante el paro amazónico de 2009. Se solicita esta pena contra el presidente de AIDESEP, Alberto Pizango, y varios conocidos líderes locales, como Santiago Manuim.

Una situación particularmente grave y dolorosa para los pueblos indígenas es la privación de libertad sin sentencia que desde 2009 viven tres indígenas procesados por los hechos del llamado Baguazo[70].

Feliciano Cahuasa continúa hasta la fecha preso en el penal de Huancas, en Chachapoyas. En junio de 2012 se cumplió el plazo máximo de prisión preventiva, pero lo involucraron en otro proceso.

Asterio Pujupat y Danny López se encuentran privados de libertad en sendas casas alquiladas en Bagua. Danny se ve obligado a permanecer en un espacio de unos veinte metros cuadrados sin ventanas.

Al estar fuera de sus comunidades, ni Asterio ni Danny pueden trabajar para mantenerse. El sostenimiento de ambos y el de sus familias depende por completo de las donaciones de las organizaciones sociales. Asterio tiene seis hijos pequeños y Danny tres.

Mientras los tres indígenas llevan desde 2009 privados de su libertad, ni uno solo de los policías que mataron y lesionaron a los indígenas está en situación similar.

En el dictamen fiscal N° 043-2012 la Fiscalía de Bagua solicita cadena perpetua contra Danny y Feliciano.

6.3 Inefectividad de los procedimientos legales

Hasta el momento no se ha encontrado responsabilidad penal por ninguna de las muertes de indígenas en contextos de protesta social ocurridas desde el gobierno de Alejandro Toledo (2006) hasta la fecha. Ni una sola de las víctimas ha accedido a reparaciones en la vía judicial.

La mayoría de los procesos de los que se tienen conocimiento se ciernen sobre los autores materiales de las muertes. Los procesos así encaminados acaban archivándose por insuficiencia probatoria, ya que resulta muy difícil identificar a los efectivos que directamente dispararon, sobre todo porque el Ministerio del Interior es extremadamente reticente a brindar la información que se le solicita. Los jueces y fiscales tienen muchas resistencias a procesar a los mandos policiales y responsables políticos de las operaciones de control del orden interno, pese a que en estos supuestos habitualmente concurren los elementos para imputar responsabilidad por "autoría mediata por dominio de un aparato organizado de poder".

70 Para más detalles sobre esta aberrante situación puede consultarse la publicación de la parroquia de Chiriaco y otros: "Una herida abierta", disponible en: http://servindi.org/pdf/Una_herida_abierta_boletin_feb_2013.pdf

Finalmente, una circunstancia que también dificulta enormemente el acceso a la justicia por las personas afectadas por el uso abusivo de la fuerza es el traslado de estos procesos a jurisdicciones muy distantes de donde se produjeron los hechos. Este traslado de competencia viene operando a raíz de una resolución administrativa del poder judicial[71] que ha determinado que los procesos por la muerte de cinco personas en el contexto de las protestas contra el proyecto minero Conga durante 2012 se lleven en Chiclayo, a seis horas de viaje de donde ocurrieron los hechos. Por la misma disposición, el proceso por la muerte de dos ciudadanos espinarenses en el contexto de las protestas contra el proyecto Xstrata Tintaya se sigue en la ciudad de Ica, a 900 kilómetros de distancia. Además, el Poder Judicial ha otorgado la competencia a la Sala Penal Nacional[72] sobre los casos suscitados en el marco de la conflictividad social en zonas declaradas en estado de emergencia[73].

La situación de impunidad descrita va estrechamente ligada a una situación de falta de reparación, ya que la vía penal es la que suele usarse para demandar una reparación por los daños causados por una acción delictiva en el Perú. El uso de la vía civil es prácticamente imposible para las personas afectadas por la onerosidad del procedimiento y por la brevedad del plazo para interponer la demanda[74]. Por todo ello la sociedad civil viene demandando al Estado la habilitación de un procedimiento administrativo adecuado para el acceso a una reparación para las personas afectadas.

A las mencionadas barreras para el acceso a la justicia para los indígenas afectados por la criminalización, se añade la inexistencia de intérpretes cualificados para actuar en los procesos judiciales, el aislamiento geográfico y la pobreza de los afectados, que les vuelve excesivamente onerosa la utilización de los procedimientos judiciales para la protección de sus derechos.

71 El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ) dictó la Resolución Administrativa N° 096-2012-CE-PJ, que dispuso que las conductas delictivas que se investigan a raíz de la convulsión social en Cusco y Cajamarca serán de conocimiento de órganos jurisdiccionales que tendrán competencia supraprovincial. De ese modo, el Primer Juzgado de la Investigación Preparatoria, el Primer Juzgado Penal Unipersonal, el Juzgado Penal Colegiado y la Sala Penal de Apelaciones, con sede en Ica —Distrito Judicial del mismo nombre— ampliarán su competencia territorial a la región del Cusco. El Primer Juzgado de la Investigación Preparatoria, el Primer Juzgado Penal Unipersonal, Juzgado Penal Colegiado y la Sala Penal de Apelaciones con sede en Chiclayo, Distrito Judicial de Lambayeque, tendrán competencia territorial además en la región Cajamarca.

72 Esta tiene su sede en Lima, aunque a veces se traslada puntualmente.

73 Ver RA N° 136-2012-CE-PJ en: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc19072012-153440.pdf

74 Teóricamente se podría presentar una demanda por responsabilidad extracontractual regulada en el artículo 1969 del Código Civil, con un plazo de prescripción de dos años, establecido en el artículo 2001° inc. del Código También podría plantearse una demanda en la jurisdicción contenciosa administrativa para exigir la responsabilidad patrimonial de la administración (artículo 238 de la Ley de Procedimiento Administrativo General), pero el plazo de caducidad es de solo tres meses (artículo 19° de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo).

6.4 Militarización de territorios indígenas: Autorizaciones para la intervención de las Fuerzas Armadas en el control de la protesta social durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso

El siguiente cuadro muestra las normas que se han emitido declarando el estado de emergencia con relación al conflicto suscitado.

CUADRO N° 3
NORMAS EMITIDAS DECLARANDO EL ESTADO DE EMERGENCIA

RESOLUCIÓN	CONFLICTO	FECHA DE PUBLICACIÓN	ESTADO EMERGENCIA
RS 347-2012-DE	Conga	05/8/12	Sí
RS 317-2012- DE	Conga	04/7/12	Sí
RS 297-2012-DE	Conga	25/6/12	No
RS 231-2012-DE	Conga	29/6/12	No
RS 230-2012-DE	Xstrata	28/5/12	Sí
RS 127-2012-DE	Erradicación de minería informal	27/3/12	No
RS 591-2011- DE	Conga	04/12/11	Sí
RS 511-2011-DE	Erradicación de minería informal	03/12/11	No

Fuente: Diario Oficial *El Peruano*.
Elaboración: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH).

6.5 Uso abusivo de la fuerza estatal: civiles muertos en protestas durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso[75]

N°	NOMBRE Y APELLIDOS	EDAD	ZONA	SITUACIÓN	FECHA	LESIONES
1	Pierre Eduardo Gonzales Arias	24	Cañete	Protestas por ampliación del penal de Cañete	2/12/11	Balazo en el pecho
2	*Carlos Lanci Yumbato*	45	Madre de Dios	Protestas por erradicación forzosa de minería informal (él no participaba)	14/3/12	Balazo
3	Julio Cesar Ticona Medina	41	Madre de Dios	Protestas por erradicación forzosa de minería informal	14/3/12	Balazo

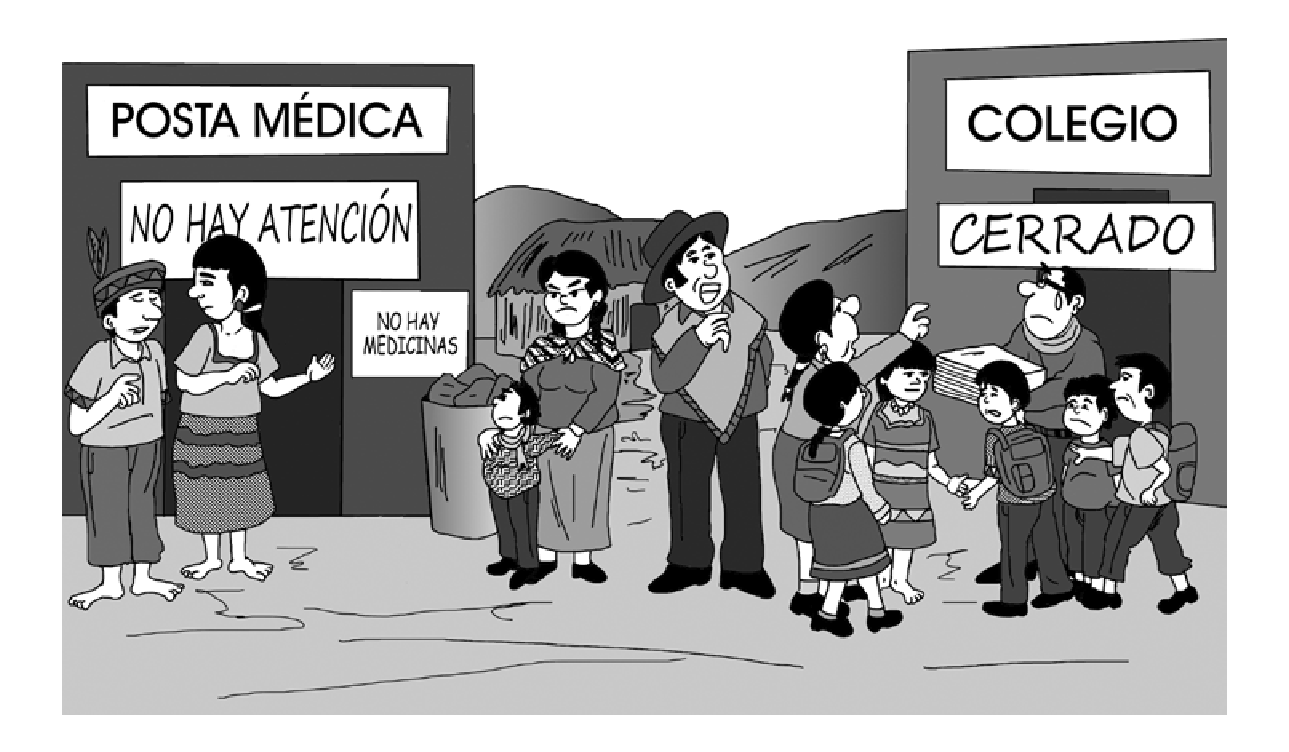
75 Se refieren en cursiva los nombres de las personas indígenas o que fallecieron en protestas relacionadas con la reivindicación de derechos de los pueblos indígenas.

N°	NOMBRE Y APELLIDOS	EDAD	ZONA	SITUACIÓN	FECHA	LESIONES
4	Francisco Areque Jipa	35	Madre de Dios	Protestas por erradicación forzosa de minería informal	14/3/12	Balazo en la cabeza
5	*Luis Felipe García Guerrero*	20	Sechura (Piura)	Protestas de pescadores artesanales contra proyecto de gasoducto	27/3/12	Balazo por la espalda
6	*Cristian Alvarado Frías*	24	Sechura (Piura)	Protestas de pescadores artesanales contra proyecto de gaseoducto (él no participaba)	27/3/12	Balazo por la espalda, salida por el abdomen
7	Carlos Alberto Ramos Carmen	15	Paita	Protestas de pescadores para que se incremente cuota de pesca de merluza	26/4/12 (muere el 28)	Balazo
8	Robert Castillo Paucar	28	Paita	Protestas de pescadores para que se incremente cuota de pesca de merluza	26/4/12	Balazo en el pecho
9	*Rudecindo Manuelo Puma*	27	Espinar	Protestas contra minera Xstrata	28/5/12	Balazo en el cuello
10	*Walter Sencia Ancca*	26	Espinar	Protestas contra minera Xstrata	28/5/12	Balazo en el cuello
11	*Paulino García Rojas*	40	Celendín (Cajamarca)	Protestas contra el proyecto Conga (él no participaba)	3/6/12	Balazo
12	*Félix Yauri Usca*	62	Espinar	Protestas contra Xstrata. Muere días después por infección de la herida.	Herido el 28/5/12	Balazo en el ojo
13	*José Faustino Silva Sánchez*	35	Celendín (Cajamarca)	Protestas contra el proyecto Conga	3/6/12	Balazo en la cabeza
14	*César Medina Aguilar*	17	Celendín (Cajamarca)	Protestas contra el proyecto Conga	3/6/12	Balazo en la cabeza
15	*Joselito Vásquez Jambo*	28	Bambamarca- Cajamarca	Protestas contra el proyecto Conga	4/6/12 (herido el 4/6/12)	Balazo en el pecho

N°	NOMBRE Y APELLIDOS	EDAD	ZONA	SITUACIÓN	FECHA	LESIONES
16	*Antonio Joselito Sánchez Huamán*	29	Celendín (Cajamarca)	Protestas contra el proyecto Conga	4/6/12 (herido el 3/6/12)	Balazo en la boca
17	Máximo Gonzales Huamán	36	Junín (Jauja)	Protestas exigiendo mejoras del aeropuerto Francisco Carlé	29/8/12	Fue lanzado al río y se ahogó
18	Juan Espinoza Jaimes	47	Aguaytía	Erradicación forzosa	28/8/12	
19	Rober Reider Roque Romero	27	Aguaytía	Erradicación forzosa	28/8/12	
20	*Demetrio Poma Rosales*	54	Ancash	Protestas contra Minera Barrica (Mina Pierina)	19/9/12	
21	Gino Cárdenas Rivero	20	Lima	La Parada	25/10/12	
22	Kenyi Castro Velita	32	Lima	La Parada	25/10/12	
23	Jesús Eduardo Enríquez Apolaya	28	Lima	La Parada	27/10/12	
24	nn		Lima	La Parada	27/10/12	
25	Joel Rufino Mendoza García	19	Parcoy/ Pataz/ la Libertad	Operativo de la DINOES y Minera Horizonte contra mineros informales	15/3/12	
26	Oljer Fernández Pizán		Parcoy/ Pataz/ la Libertad	Operativo de la DINOES y Minera Horizonte contra mineros informales	15/3/12	Disparo el brazo. Muere camino al hospital
27	Kenllu Jairo Sifuentes Pinillos	22	Barranca	Jornadas de lucha para construcción de infraestructura pública en terrenos de la beneficencia. Él no participaba en la protesta	4/7/13	Perdigón 00 le perfora el pulmón y la aorta

Elaboración: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH).

7. SALUD Y EDUCACIÓN



7.1 Salud

En los últimos años casi nada es lo que se ha avanzado en la implementación de medidas para garantizar el acceso a los servicios de salud de la población indígena. A esto se suma la escasa información actualizada y disponible que permita identificar las necesidades en salud de cada pueblo. Una deficiencia importante es la falta de actualización de los Análisis de la Situación de Salud (ASIS) por el personal de cada región. Esto anula la posibilidad de contar con diagnósticos actuales sobre la salud de los diferentes pueblos indígenas, limitando la eficacia de las medidas que adopten los decisores.

Por otro lado, el Estado peruano no cumple con atender adecuadamente a las comunidades en materia de salud. Es evidente la ausencia de políticas públicas que incorporen el conocimiento de los pueblos indígenas, como la medicina ancestral o la falta de establecimientos de salud, equipos, medicamentos, insumos y personal técnico en zonas alejadas, y la falta de un seguro integral de salud que cubra a pobladores indígenas[76].

La Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas (ESNSPI), creada en 2004 para atender a la población más vulnerable y cuya coordinación está a cargo del Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), se vio afectada a raíz de una resolución ministerial de 2012[77] que dispuso la creación de mecanismos para darle estructura a la ESNSPI y que en la práctica eliminó a su Comité Técnico Permanente y a su Comité Consultivo, lo que ha significado un obstáculo para que esta se vuelva a reunir y coordinar[78].

76 Ministerio de Salud - Instituto Nacional de Salud, Centro Nacional de Salud Intercultural, página 25. En: http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/7/jer/censi_estr_plan/Plan%20General%20de%20ls%20Estrategia%202010-2012.pdf

77 Resolución Ministerial N° 525-2012/MINSA publicada el 27 de junio de 2012. Ver en: http://spij.minjus.gob.pe/Normas/textos/270612T.pdf

78 Entrevista con el Dr. Oswaldo Salaverry García, director general del CENSI, el 2 de julio de 2013.

Pese a ello, el CENSI elaboró una propuesta de Política Nacional de Salud Intercultural[79] que debió ser consultada en 2011 a los pueblos indígenas. No obstante, aún no se ha efectuado y las organizaciones indígenas esperan concertar un proceso de consulta adecuada a la brevedad.

El CENSI también elaboró una propuesta para incluir la pertenencia étnica en los registros de información de salud (HIS) del MINSA que está vigente desde 2010. Sin embargo, esta medida de alcance nacional es mayoritariamente ignorada por el personal de salud. Al respecto, se advierte responsabilidad de los gobiernos regionales, que tienen la competencia, manejan los recursos económicos y el personal de los hospitales al interior del país. Asimismo, tienen responsabilidad en el inadecuado manejo del personal capacitado en salud intercultural al que constantemente rotan de lugar.

La desnutrición infantil es una de las principales afecciones que aquejan a los pueblos indígenas. Esta se relaciona con la falta de disponibilidad de alimentos, principalmente a causa de la depredación del monte en la Amazonía. Según fuentes de la Dirección General de Epidemiología, en la provincia de Datem del Marañón, en Loreto, en marzo de 2012 se identificó el incremento de casos de hepatitis B y VIH en indígenas kichwas. Los resultados aún no son oficiales; sin embargo, se sabe que los porcentajes son bastante alarmantes. Asimismo, se ha identificado en la misma región el incremento de casos de malaria por *falciparum* y por *vivax*, lo que significa que esta enfermedad no solo afecta a la población de la zona Candoshi Shapra sino a otras más. Para el director del CENSI en la Amazonía existe un grave problema con respecto a las infecciones de transmisión sexual (ITS) donde la prevalencia supera los promedios nacionales y se extiende cada vez más[80].

La mortalidad materna en poblaciones indígenas también se mantiene en niveles altos, por encima del promedio nacional, lo que refleja que la población femenina no tiene acceso a los servicios de salud como debería. El hecho de que en la mayoría de establecimientos predominen los trabajadores varones representa un obstáculo para que una mujer indígena se atienda por razones de orden cultural y social. A ello se agregan las carencias propias de los establecimientos ubicados en los distritos y provincias donde hay mayoritaria población indígena, en los que es usual que no se esté en condiciones de atender partos, se carece de agua potable y desagüe y no se tienen condiciones para esterilizar los utensilios, por lo que representan un peligro para la mujer.

El Estado peruano no cumple con atender adecuadamente a las comunidades en materia de salud y es evidente la ausencia de políticas públicas que incorporen el conocimiento de los pueblos indígenas —como la medicina ancestral—, así como la falta de establecimientos de salud, equipos, medicamentos, insumos y personal técnico en zonas alejadas, y la falta de un seguro integral de salud que cubra a pobladores indígenas[81]. Un ejemplo de las condiciones precarias de atención en salud es el caso ocurrido entre el 13 de abril y el 9 de mayo de 2012, en el que fallecieron cinco menores de edad de la comunidad nativa de Camaná, en la zona del Bajo Urubamba, en Cusco, a causa de la rabia humana silvestre adquirida por la mordedura de murciélago[82]. La comunidad, ubicada en un lugar bastante inaccesible, no contaba con personal capacitado para atender a los menores. Los habitantes tienen como centro de atención más cercano un anexo del puesto de salud de Puerto Huallana, perteneciente a la Micro Red Camisea, Red de Servicios de Salud La

79 *Situación de los afrodescendientes en el Perú*, p. 4. En: http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/7/jer/censi_info_nota2011/Nota%20Informativa%202011_3.pdf

80 Entrevista con el Dr. Oswaldo Salaverry García, director general del CENSI, el 2 de julio de 2013.

81 Ministerio de Salud - Instituto Nacional de Salud, Centro Nacional de Salud Intercultural- 25. En: http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/7/jer/censi_estr_plan/Plan%20General%20de%20ls%20Estrategia%202010-2012.pdf

82 Observatorio de Interculturalidad y Derechos en Salud de los Pueblos Indígenas. En: http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/7/jer/reporte_puntos_focales2012/Reporte_Focal_La_Convencion_Cusco_Junio_2012.pdf

Convención. En casos de emergencia, la comunidad solo puede evacuar a sus enfermos con la asistencia de empresas petroleras que poseen medios de transporte. Esta situación se produce a pesar de que el gobierno regional y las propias municipalidades en el Cusco reciben dinero por canon gasífero.

El tema de la carencia de establecimientos de salud es una situación recurrente. En 2007, el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana reportó que en solo el 40,9% de las comunidades amazónicas se disponía de establecimientos de salud[83]. En junio de 2013, la Defensoría del Pueblo publicó un informe que evalúa la política nacional del aseguramiento universal en salud y las condiciones de atención de los establecimientos de salud[84]. El documento corrobora que el sistema de atención sanitaria no cuenta con los recursos humanos suficientes para afrontar con efectividad, calidad y equidad los principales desafíos de salud del país. Por citar un caso, el informe advierte sobre la situación que se vive en regiones como Ayacucho, Junín y Puno, donde no se cuenta con infraestructura suficiente o adecuada en las áreas de hospitalización de cirugía y no existen ambientes para el personal médico. La misma situación se vive en otras regiones donde habita un porcentaje significativo de población indígena.

El 23 de abril de 2013, el Juzgado Mixto de la provincia de Datem del Marañón, en Loreto[85], declaró fundada la demanda de amparo presentada contra el MINSA y el gobierno regional de Loreto por violación del derecho a la salud en perjuicio de los pueblos indígenas Candoshi y Shapras, y ordenó que se considere a estos pueblos para que reciban el tratamiento integral inmediato contra la hepatitis B, que incluirá la provisión de medicamentos y el permanente tratamiento de los portadores de esta enfermedad y la prevención para las comunidades. La resolución confirma y llama la atención sobre un hecho denunciado reiteradamente desde hace años por las organizaciones indígenas: la falta de atención eficiente y adecuada por parte del Estado a una población atacada por una grave epidemia. En mayo de 2013 nuevamente las autoridades y apus de las comunidades indígenas del Datem del Marañón clamaron por una ayuda urgente con el fin de contener una epidemia de hepatitis B[86].

7.2 Educación

Una educación de calidad y pertinente —lingüística y culturalmente— para los niños y niñas indígenas que incorpore el uso de la lengua originaria y la cultura de los pueblos aún sigue postergada en el Perú. A pesar de los esfuerzos desplegados por la actual gestión de la Dirección General de Educación Bilingüe y Rural (DIGEIBIR), y que se reconocen como inusuales y positivos, aún subsisten carencias estructurales en la aplicación de las políticas priorizadas para atender a la niñez indígena: falta de maestros nombrados y contratados con formación en Educación Intercultural Bilingüe (EIB) que hablen y utilicen en el aula la lengua de los alumnos, incorporación en el currículo de los saberes y aspiraciones de los pueblos y comunidades, añadido a una incapacidad del sistema educativo para garantizar el derecho al acceso, permanencia y el logro de los aprendizajes de los estudiantes indígenas, así como la vigilancia y fiscalización del sector.

83 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2007). *II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana de 2007*. En: http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0860/tomoI.pdf

84 Defensoría del Pueblo (2013). *Camino al aseguramiento universal en salud, resultados de la supervisión nacional a hospitales*. Lima: Defensoría del Pueblo. En: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-161.pdf

85 AIDESEP (2013). *Poder Judicial ordena a MINSA atender a pueblo Candoshi víctima de hepatitis B*. 22 de junio de 2013. En: http://www.aidesep.org.pe/pj-ordena-a-minsa-atender-a-pueblo-candoshi-victima-de-hepatitis-b/

86 *Hepatitis 2000-Epidemia de hepatitis B continúa acechando a indígenas del Datem del Marañón*. 5 de mayo de 2013. En: http://www.hepatitisc2000.com.ar/epidemia-de-hepatitis-b-contina-asechando-a-indgenas-del-datem-del-maran/

Los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2012, difundidos en noviembre, fueron muy similares a los de 2011: minúsculos avances en el rendimiento de los estudiantes y continuación de la brecha de inequidad entre lo urbano y lo rural, y entre polidocencia y unidocencia. Un hecho particular es que las autoridades no han difundido los resultados de la ECE 2012 para los niños de 4° de primaria de las instituciones de EIB, en las lenguas quechua Cusco-Collao, aymara, awajún y shipibo, además de castellano como segunda lengua. Es presumible que los resultados tampoco hayan sido alentadores. Mientras en las instituciones educativas de EIB no se garanticen las condiciones de educabilidad de los niños que hablan una lengua indígena, no se obtendrán resultados positivos[87].

En el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo[88] se resaltan algunos avances del sector en la implementación de la política EIB, tarea que debe ser permanente y sistemática, en particular para garantizar la incorporación de cerca de un tercio de niños y niñas de zonas rurales entre 3 y 5 años que se encuentran fuera del sistema educativo, y de más del 10% de adolescentes que debieran cursar la secundaria.

La disposición del Ministerio de Educación (MINEDU) para la contratación de docentes bilingües en escuelas reconocidas de EIB afrontó dificultades para su cumplimiento, entre ellas, problemas con docentes monolingües y la adjudicación tardía que perjudicó el inicio de clases en la fecha indicada. Y es que la formación docente en EIB es una demanda urgente de la niñez indígena. Hay pueblos indígenas que no cuentan con docentes que hablen la lengua originaria, y docentes que hablando la lengua originaria no tienen formación en EIB, situaciones que limitan los aprendizajes de los niños y niñas.

A pesar de que el MINEDU, junto con 23 institutos de Educación Superior Pedagógica, ha implementado un currículo experimental de EIB, no existe una adecuada promoción en los jóvenes indígenas para seguir la carrera de Inicial y Primaria EIB, así como aspectos vinculados con su formación, como la presencia de formadores que hablen la lengua originaria, los trabajos de tutoría y acompañamiento, el alojamiento y alimentación, la adquisición de libros, entre otros.

Por otra parte, durante el Congreso Extraordinario de la AIDESEP, que se llevó a cabo del 3 al 5 de junio de 2013, los pueblos indígenas amazónicos, mediante un pronunciamiento, solicitaron al presidente de la República del Perú, al presidente del Consejo de Ministros, al presidente del Congreso de la República y a la ministra de Educación[89] que se declarase en emergencia la educación que reciben los pueblos amazónicos, debido a que sigue siendo de pésima calidad y homogeneiza la diversidad cultural, no respeta sus visiones de futuro y no cumple con sus derechos educativos señalados en el Convenio 169 de la OIT (artículos del 26 al 31). Otras demandas son: que se respete el derecho de consulta previa y el consentimiento previo de toda política, plan y programas educativos en la Amazonía, generalizar la EIB para Inicial, Primaria, Secundaria y Superior en los ámbitos de los pueblos indígenas, proseguir hasta concluir con el registro completo de IIEE de EIB y avanzar en implementar la escuela EIB que aspiran los pueblos indígenas.

Proponen, además, la rotación de docentes no indígenas que ocupan plazas en escuelas bilingües, así como la atención a los Programas no Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI) y escuelas de Inicial en comunidades indígenas con animadoras y maestras indígenas, destinar un presupuesto anual para la elaboración de materiales EIB por el

87 Evaluación Censal de Estudiantes 2012. Unidad de Medición de la Calidad. En: http://umc.minedu.gob.pe/?p=1405, también en Chiroque (abril de 2013): http://schiroque.blogspot.com/2013/04/evaluacion-censal-de-estudiantes-2012.html

88 Décimo sexto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo. Enero-diciembre 2012. En: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/Decimosexto-Informe-Anual.pdf

89 SERVINDI. *AIDESEP luchará de modo pacífico, permanente y "desde adentro" por libre determinación* (7 de junio 2013). En: http://servindi.org/actualidad/89013

programa Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) y otros centros de educación superior y destinar un número de becas de educación superior para los jóvenes indígenas.

Acerca de la brecha de género, se mantienen los mismos problemas estructurales para garantizar el acceso de la educación de las niñas y adolescentes mujeres indígenas. A las condiciones de extrema pobreza y pobreza en que viven, se registran casos de desnutrición, embarazo precoz, explotación y abuso sexual y trabajo doméstico que impiden una formación adecuada. Las niñas indígenas que culminan la primaria y secundaria son mucho menos que los varones de un mismo pueblo.

Como señala el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo, el MINEDU ha logrado avances importantes, que reconocemos como tales, aun cuando estas acciones todavía no se expresen en una educación de calidad para los pueblos indígenas.

El espacio de participación y concertación entre las organizaciones indígenas nacionales y el Ministerio de Educación (Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe - CONEIB)[90] ha permitido exponer la situación de emergencia en que estudian los niños y niñas. Sin embargo, debiera constituirse en un órgano articulador para mejorar el servicio de EIB con las direcciones regionales de Educación, las unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las comunidades campesinas y nativas.

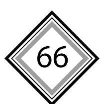
La oficialización de seis alfabetos de lenguas originarias en los últimos dos años contribuye al desarrollo educativo de los idiomas ancestrales de los pueblos indígenas. Ello debe constituir una política sostenida, para lo cual tanto el MINEDU como el Ministerio de Cultura deben garantizar su continuidad para los pueblos indígenas que aún no cuentan con alfabetos normalizados, así como la elaboración de gramáticas y guías de uso de los alfabetos para aquellas lenguas normalizadas. El MINEDU debe prever los esfuerzos necesarios para consolidar los alfabetos de las lenguas achuar, madija, matses, caquinte y tikuna, cuyos pueblos están dispuestos a participar en la aprobación de sus alfabetos.

A la propuesta pedagógica para las instituciones de EIB se añaden diversos fascículos editados por el MINEDU para orientar el trabajo de los docentes bilingües. Ambos instrumentos debieran ser complementarios para incorporar en el aula los saberes, conocimientos y aportes de cada pueblo indígena.

El registro de instituciones EIB aún no concluye, al cabo de un año de haberse impulsado. Este proceso —que lleva identificadas más de 19 000 instituciones educativas—, aun cuando podría funcionar como un registro abierto, debería agilizar el período para la identificación, depuración y reconocimiento de las escuelas que cuentan con niños indígenas que garantice un servicio educativo con docentes bilingües y materiales educativos en lengua originaria.

Por otro lado, el sistema educativo debe ofrecer una educación con enfoque intercultural para todas las escuelas del país, según lo señalado en la Ley General de Educación. No obstante, en la actualidad la educación intercultural pareciera estar destinada solo a las poblaciones indígenas. Se encuentra en elaboración un marco curricular nacional que supere las gruesas deficiencias del Diseño Curricular Nacional actual, en el cual se incorpora un enfoque intercultural para el país. Asimismo, es sustancial que en las zonas tanto urbanas como rurales se promueva una cultura de respeto, inclusión, reconocimiento y valoración de los diferentes pueblos indígenas.

90 Resolución Ministerial N° 0246-2012-ED, publicada el 5 de julio de 2012 en *El Peruano*. En: http://www.digeibir.gob.pe/sites/default/files/Coneib_0.pdf



8. MUJER INDÍGENA



Las mujeres indígenas se encuentran en un proceso de fortalecimiento del movimiento indígena y de sus organizaciones. Para ello plantean demandas que recogen tanto los intereses colectivos, como las necesidades e intereses específicos de las mujeres indígenas. Esta tarea no es sencilla debido al predominio del machismo, el racismo y las diversas formas de discriminación que aún están presente en la sociedad, incluso en los mismos pueblos.

Las respuestas que ha dado el Estado a esta problemáticas están alejadas de la realidad y no responden a la visión de desarrollo de los pueblos indígenas. Tampoco garantizan los derechos colectivos, ni incorporan propuestas como el Buen Vivir o Allin Kawsai en quechua, Suma Qamaña en aymara, que significa que la calidad de vida no es aquella que está determinada por los bienes materiales, por la acumulación o por la depredación de los recursos, sino por la convivencia armoniosa entre los seres humanos y la naturaleza, con quien se tiene que mantener un equilibrio, una relación directa, y no un enfrentamiento, a diferencia del modelo actual, que pregona que a la naturaleza hay que vencerla, dominarla, para poder extraer los recursos que posibilitan la acumulación y el crecimiento económico.

Las mujeres indígenas andinas y amazónicas del Perú aportan cotidianamente al desarrollo del país desde los diferentes espacios donde participan. Sin embargo, son el grupo poblacional que vive la mayor pobreza, desigualdad, discriminación y violencia cotidiana y estructural.

Pese a las duras vivencias, las mujeres indígenas han iniciado un camino dirigido a organizarse y fortalecerse como sujetos políticos de derechos, para hacerse escuchar y que se conozcan las propuestas que tienen, así como sus exigencias de políticas públicas que respondan a sus demandas, que son las siguientes:

- Promover una reforma constitucional que fortalezca la democracia e incluya la autodeterminación de los pueblos, el reconocimiento de los sistemas de justicia, de salud y las formas de organización, además de reconocer la ciudadanía plena de quienes integran los pueblos indígenas, hombres, mujeres, jóvenes, adolescentes, niños, niñas y adultos mayores.
- Acceder a los medios de comunicación para incluir en la agenda pública las propuestas y demandas de las mujeres indígenas, para que se conviertan en problemas públicos y tengan pronta solución a través de políticas públicas pertinentes.
- Visibilizar en las estadísticas datos exactos sobre quiénes son y dónde se ubican las mujeres indígenas, para establecer con mayor precisión las problemáticas y el diseño de políticas específicas que tomen en cuenta la diversidad del país. Para ello, el Estado deberá elaborar instrumentos idóneos, con participación de representantes de los pueblos indígenas y mujeres indígenas que incorporen tanto los elementos objetivos de etnicidad como los subjetivos.
- Incidir para que el presupuesto que se asigna a las políticas de género e interculturales para los pueblos indígenas en los diferentes sectores sea etiquetado, de modo que se pueda hacer un mejor monitoreo de la inversión pública y de sus indicadores de logro, ya que cuando se habla de políticas públicas es fundamental evaluar y monitorear el presupuesto asignado a los gobiernos locales, regionales y nacional, sin el cual ninguna política podría ser implementada.
- Incentivar la contratación de profesionales indígenas, en particular mujeres y jóvenes, en los distintos sectores y en los entes rectores, especialmente en programas para la igualdad de género y la interculturalidad, de modo que puedan participar de la discusión de las diferentes políticas sectoriales.
- Crear mecanismos de participación y elección directa para los y las representantes indígenas en los diferentes niveles de gobierno (distrital, regional y nacional-legislativo), mediante circunscripciones especiales que garanticen de manera efectiva la representación de nuestros pueblos para llevar nuestras demandas. Debe garantizarse en todos los espacios de representación y participación política la cuota de las mujeres y jóvenes indígenas.
- Promover programas y proyectos de protección y promoción de la soberanía y la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas y de la agricultura familiar en sus territorios, como alternativa sostenible y soberana de la economía familiar, en resistencia a las afectaciones que sufren las mujeres indígenas a causa de las actividades de industrias extractivas.
- Garantizar la participación igualitaria de las mujeres y jóvenes en todos los procesos de consulta previa que se desarrollen en el país, sin distinción ni discriminación de ningún tipo, en el marco del Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.
- Incidir en las instancias correspondientes para el reconocimiento, titulación, acceso y usufructo de las mujeres indígenas a su derecho a la propiedad de tierra, sin exclusión ni discriminación, con ello garantizar su derecho a la autonomía económica en el marco del Buen Vivir de nuestros pueblos.

- Diseñar políticas públicas orientadas a garantizar, el acceso, la disponibilidad, cantidad y calidad de alimentos ecológicos, libres de todo tipo de contaminantes, cuya producción sea sostenible en el tiempo y que conlleve a recuperar y revalorar los conocimientos de los pueblos y las mujeres indígenas en la producción.
- Garantizar el reconocimiento y respeto de la medicina ancestral que representa parte del sistema de nuestra salud indígena, además del acceso a la medicina intercultural de calidad, que integre la medicina ancestral (yerbas, vaporizaciones, etc.) y la medicina oficial (médico y medicamentos). Se trata de complementar y adecuar los servicios de salud oficial a las necesidades culturales de las mujeres indígenas.
- Demandar al Estado que desarrolle una campaña agresiva y permanente de eliminación de la violencia hacia las mujeres en sus diferentes formas y ámbitos, que genere una conciencia social para prevenir y desestructurar la violencia hacia las mujeres y las consecuencias que ello ocasiona en nuestras vidas y en nuestros derechos.
- Implementar políticas públicas destinadas a eliminar y sancionar la violencia que viven las mujeres indígenas en los diferentes contextos en los que interactúan (casa, espacio público, etc.), así como también contra el racismo y la discriminación, que son expresiones de violencia estructural en el Estado.
- Promover programas de especialización para profesionales que trabajan en instituciones especializadas para atender los casos de violencia contra las mujeres indígenas.



Capítulo 3

Casos emblemáticos de vulneración de derechos de Pueblos Indígenas



1. Caso Consulta y licitación en el Lote 192

A pesar de la promulgación de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento respectivo, el Estado peruano aún continúa sin cumplir con estándares adecuados de participación y protección de derechos para el caso de la implementación de la Ley de Consulta en el sector Hidrocarburos. El caso del Lote 192 (ex 1AB), y el proceso de licitación y consulta para la suscripción de un nuevo contrato, han visualizado las debilidades y vacíos que dichas normas contienen, y que fueron advertidas por las organizaciones indígenas y la sociedad civil en todo el país.

A finales de mayo de 2012, el MEM anunciaba públicamente que el Lote 1AB sería puesto en licitación bajo la modalidad de convocatoria (concurso público)[91]. El lote, con un tiempo de producción petrolera de casi cuarenta años, se ubica sobre el territorio de cuatro pueblos indígenas (quechuas del Pastaza, achuar, urarina y kichwa del Tigre), afectados por el desarrollo inadecuado de la actividad petrolera.

91 Para más detalle, revisar: http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-perupetro-licitara-nuevo-contrato-lote-1ab-este-ano-y-regira-desde-2015-414498.aspx#.UbdgMudg_94

El Lote ex 1AB (192 en su nueva nomenclatura) es de suma importancia para el Estado, ello debido al conocimiento de las reservas existentes, y porque se ubica estratégicamente alrededor de un corredor petrolero que se proyecta a integrar diversos lotes y actividades de hidrocarburos (contiguo al lote se encuentra el Lote 67 —en explotación—, el Lote 39 —en exploración—, el Lote 102 —en exploración— y el Lote 64 —en proyecto de explotación)[92].

En el marco de los anuncios de licitación, las organizaciones representativas de los pueblos afectados por las actividades de años dentro del Lote ex 1AB, realizaron una movilización pacífica con diversas agendas. Uno de los puntos principales de estas agendas fue la realización de consulta del lote antes de que entre a licitación[93]. Sin respuesta inmediata al pedido, las organizaciones realizaron reuniones en Lima con PERUPETRO S.A. y el MEM, con el fin de llegar a un acuerdo sobre el proceso. Como respuesta a ello, en agosto de 2012, el Estado anunció la realización del primer proceso de consulta en hidrocarburos para el caso del Lote ex 1AB.

A pesar del anuncio, el Estado emite declaraciones contradictorias y difusas[94] sobre la oportunidad de la consulta y sobre el desenvolvimiento del proceso mismo. Ante ello, las comunidades nativas ubicadas en el Lote 1AB increparon al Estado para que reconociera a sus organizaciones indígenas como interlocutores válidos; asimismo, exigieron que la consulta se dé antes del proceso de licitación, con el fin de influir adecuadamente en las decisiones acerca de los proyectos extractivos.

Luego de la presión ejercida por las organizaciones indígenas, el Estado anunció la realización de reuniones preparatorias en coordinación con las organizaciones indígenas para la construcción del Plan de Consulta y la identificación de las comunidades involucradas. Las reuniones preparatorias no tienen como protocolo la obligatoriedad de coordinar con las organizaciones indígenas, ya que su función es meramente informativa[95], por lo que existía hasta el anuncio de PERUPETRO S.A., discrecionalidad en la elaboración de los planes de consulta y la definición de la oportunidad.

En la reunión preparatoria, el Estado manifiesta que no procederá a licitación si no se ha satisfecho el proceso de consulta. Asimismo, en el contexto de las reuniones preparatorias, los pueblos indígenas demandan que, antes de realizarse la consulta, el Estado debe cumplir con garantizar derechos que han sido postergados a lo largo de cuarenta años de explotación petrolera. Entre las demandas tenemos: indemnización, compensación, remediación de los pasivos ambientales, elaboración de diagnósticos integrales para dar solución a la problemática de la zona y titulación de los territorios que incluyan las instalaciones petroleras.

Las demandas de los pueblos para condicionar la consulta tienen una larga justificación, dos de ellas como centrales. En primer lugar la remediación, puesto que estudios como los del ministerio de la Producción y de Salud que refirieron que “la concentración de metales pesados en organismos de peces y de seres humanos, respectivamente, estaban

92 Para más detalle, revisar: http://gestion.pe/noticia/946112/perupetro-cuestiona-vacios-consulta-previa; http://revistaoronegro.com/portal/noticias/lote-1-ab-interesa-a-10-postores/

93 Para más detalle, revisar: http://servindi.org/actualidad/66269

94 Agosto de 2012, previo a la suscripción del contrato, después la licitación pública, también después de la buena pro, antes de la suscripción del contrato. Detalle en: http://elcomercio.pe/actualidad/1462768/noticia-petroperu-confia-que-consulta-previa-prevendra-conflictos-amazonia; enero 2013, en paralelo a la licitación y antes de la buena pro http://www.larepublica.pe/12-01-2013/si-bien-los-precios-son-libres-en-el-mercado-del-gnv-no-puede-haber-abuso.

95 Decreto Supremo N° 001-2012-M. Artículo 15°. Reuniones preparatorias. Las entidades promotoras pueden realizar reuniones preparatorias con las organizaciones representativas del o de los pueblos indígenas, con el fin de informarles la propuesta de Plan de Consulta.

por encima de los límites tolerados por la Organización Mundial de la Salud[96] y los últimos estudios realizados en el Pastaza (en el contexto del Lote ex 1AB) los cuales llevaron a que el Ministerio del Ambiente (MINAM), mediante la RM N° 094-2013-MINAM, declare la EMERGENCIA AMBIENTAL EN LA CUENCA DEL PASTAZA. Según dicha resolución, la declaratoria "resulta necesaria debido a los niveles de riesgo significativo a la salud de la población por las elevadas concentraciones de parámetros físicos, químicos y microbiológicos que superan los estándares de calidad ambientales nacionales".

Por otro lado, la exigencia por títulos de propiedad que incluyan instalaciones petroleras va en dirección de buscar la derogatoria de diversos dispositivos legales que actualmente cercenan los derechos, a la propiedad y a recibir beneficios, de los pueblos indígenas, como el Decreto Supremo N° 003-79-AA; el Decreto Legislativo N° 653; las Resoluciones Supremas N° 060 y N° 061-2006-EM; la Resolución Directoral N° 131-2013-GRL-DRA-L, la Resolución Directoral N° 132-2013-GRL-DRA-L y la Resolución Directoral N° 133-2013-GRL-DRA-L. Estos dispositivos impiden que proceda la titulación de la totalidad del territorio de las comunidades del Lote ex 1AB, y además imposibilita a las comunidades nativas a acceder a la indemnización y compensación en sus territorios. Así, las decisiones de consulta estarían *ex ante*, en desventaja y con una clara vulneración de sus derechos elementales.

Por último, la consulta de un solo lote petrolero no responde adecuadamente a la necesidad de información acerca de los impactos que sucederán a raíz de la conectividad de las operaciones en el corredor petrolero. De ese modo, los impactos acumulativos (los cuales según la CIDH deben ser informados[97]) a raíz de la sinergia de estas actividades no podrán ser ponderadas en el escenario de la consulta de un solo lote.

2. Caso Lote 31 B y E - treinta años de actividad de hidrocarburos y la afectación de la comunidad de Canaán de Cachiyacu

La comunidad nativa de Canaán de Cachiyacu se encuentra en el distrito de Contamana, provincia de Ucayali, región Loreto.

Si bien la empresa Maple Gas firmó contrato de licencia de exploración y explotación de hidrocarburos para los lotes 31-B y 31-E desde la década de 1990 e inicios del año 2000 respectivamente, es recién alrededor de 2004 que se inician las quejas de las comunidades indígenas (en especial por la comunidad nativa Canaán de Cachiyacu) afectadas por estas operaciones extractivas en las oficinas de la Defensoría del Pueblo en Loreto y Ucayali.

En ese entonces, los pobladores denunciaron que esta empresa habría generado contaminación ambiental y daños a su salud por derrames de petróleo en la zona de operaciones que se encuentra dentro de sus territorios. Asimismo, que habiendo iniciado una negociación para solucionar el conflicto, no se había cumplido con las normas referidas al pago de servidumbre y acuerdos sobre las compensaciones por la afectación al derecho de propiedad. Es en enero del 2005, que el jefe de relaciones comunitarias de la empresa

96 Chirif, Alberto (2010). Los achuares del Corrientes: el Estado ante su propio paradigma. En Rev. ANTHROPOLOGICA/año XXVIII, N° 28, Suplemento 1, pp. 289-309.

97 CIDH. *Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C N° 185, párr. 41. "Uno de los factores que debiera tratar el estudio de impacto social y ambiental es el impacto acumulado que han generado los proyectos existentes y los que vayan a generar los proyectos que hayan sido propuestos. Este análisis permitiría concluir de una manera más certera si los efectos individuales y acumulados de actividades existentes y futuras pueden poner en peligro la supervivencia de los pueblos indígenas o tribales".

Maple Gas decide reunirse con la comunidad de Canaán para identificar posible solución a las demandas y compromisos no cumplidos con la comunidad. Sin embargo, el nuevo incumplimiento de este nuevo proceso generó que la comunidad tomara los pozos de la empresa que se encontraban dentro de su territorio.

Ya con ese nivel de conflictividad se generó una reunión sobre el caso en el año 2006, en la que participaron el MEM, la empresa Maple Gas y la Defensoría del Pueblo. En esta reunión, la empresa Maple Gas comunicó al MEM que el diálogo con la comunidad nativa de Canaán de Cachiyacu se había suspendido, pues no se ponían de acuerdo en las negociaciones sobre el monto de las valorizaciones para el pago de compensaciones y servidumbre. En estos procesos de negociación y ayuda a entablar el diálogo entre las partes participó también la Defensoría del Pueblo, a solicitud de las partes y de PERUPETRO S.A. Sin embargo, no se llegó a un acuerdo por la inexistencia de criterios para la valorización económica ambiental de las áreas afectadas, lo que llevó a que los montos de indemnización presentados por cada una de las partes sean muy diferenciados.

Aún sin resolverse los problemas ambientales y las debidas compensaciones desde inicios de las operaciones extractivas de la empresa Maple Gas, en los años 2009, 2010 y 2011 ocurrieron distintos y consecutivos derrames de crudo de petróleo dentro de los territorios de la comunidad nativa de Canaán de Cachiyacu y otras zonas aledañas (como la comunidad de Nuevo Sucre). Ya en ese momento se había generado una serie de acciones por parte de la sociedad civil para empoderar a la comunidad nativa y sus representantes; por ello, dentro de las acciones internas de la comunidad nativa se creó un sistema de vigilancia comunitaria, por medio del cual se pudo comprobar *in situ* las zonas afectadas en uno de estos derrames y se procedió nuevamente a hacer la denuncia del caso ante las autoridades competentes, que hasta el momento seguían sin sancionar a la empresa.

Es así que se vuelve a plantear la idea de formar una mesa multisectorial desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), para intentar que haya un acercamiento entre los actores principales y se busque la solución y remediación ante las afectaciones que las comunidades habían estado sufriendo por los constantes derrames de petróleo a sus distintos derechos individuales y colectivos como pueblos indígenas. Cabe resaltar que las comunidades aún no se encontraban empoderadas sobre cómo debían actuar ante una negociación.

Es entonces que se organiza un taller y distintas reuniones de fortalecimiento de capacidades sobre derechos de los pueblos indígenas en la comunidad de Canaán. La conclusión del primer taller fue crítica, en tanto las reuniones que se habían sostenido con la empresa Maple Gas para realizar las negociaciones no fueron realistas y por el contrario no se centraron en la contaminación ambiental causada por la empresa.

Los últimos acontecimientos sobre este caso han sido una nueva valorización sobre el pago de las servidumbres y compensaciones que debe hacer la empresa a la comunidad nativa. Cabe resaltar que cada una de las partes (tanto comunidad como empresa) han realizado sus propios estudios sobre el tema. Nuevamente estos estudios son completamente diferentes en cuanto al monto económico. Por otro parte, la empresa no reconoce y desmerece el estudio mandado a realizar por la comunidad a un consultor independiente. La respuesta inmediata a este punto de desacuerdo con la empresa fue la de tomar por la fuerza los siete pozos petroleros ubicados en el territorio de la comunidad. Ante esto se volvió a iniciar un diálogo con la comunidad para que se retire la empresa de esos siete pozos y se suspendan las actividades hasta resolver los otros problemas sin solucionar.

3. Caso PIACI Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN); y ampliación de actividades de hidrocarburos en el Lote 88 y el Proyecto Camisea

La RTKNN se encuentra ubicada en los distritos de Echarate y Sepahua, provincias de la Convención y Atalaya, regiones de Cusco y Ucayali. Tiene una extensión territorial de 456 672 ha. Por la necesidad de protección de estas poblaciones, en 1990 se crea la reserva del Estado a favor de los grupos étnicos Kugapakori y Nahua[98]. Sin embargo, en 2000 el Estado peruano suscribe el contrato de exploración y explotación del Lote 88 (con una extensión de 143 500 ha) con el Consorcio Camisea liderado por PLUSPETROL S.A., superpuesto a la RTKNN. Estas operaciones de PLUSPETROL S.A. en la década de 2000 resultaron muy graves para estos pueblos[99].

La creciente demanda energética del país está trayendo como consecuencia el incremento de exploración y explotación del gas del Lote 88 (parte del yacimiento Camisea) que está superpuesto a la RTKNN y a la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional del Manu[100]. Ello ha mostrado la debilidad institucional del Estado de protección a estos pueblos, pues este lote de hidrocarburos pone en riesgo la vida de estos los pueblos, ya que es muy probable que durante los siguientes 32 años que dure el proyecto puedan ocurrir contactos no deseados con dichas poblaciones[101].

Pese a lo establecido en el Decreto Supremo N° 028-2003-AG, cuyo artículo 3 indica que "queda prohibido el establecimiento de asentamientos humanos diferentes a los grupos étnicos mencionados en el artículo 2 [Kugapakori, Nahua, Nanti y otros] al interior de la reserva territorial, así como el desarrollo de actividades económicas. Asimismo, queda prohibido el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales", el MEM ha interpretado que sí es posible ampliar nuevas operaciones dentro del Lote 88.

En abril de 2012, el MEM aprobó de manera irregular el EIA Locación San Martín Este (Resolución Directoral N° 102-2012-MEM/AAE) presentado por PLUSPETROL S.A., pues contenía observaciones del Viceministerio de Interculturalidad (VMI) realizadas en su Opinión Técnica (Resolución Ministerial N° 041-2012-MC de 31 de enero de 2012), no levantadas formalmente hasta el momento por ninguna de las dos entidades.

Por otro lado, actualmente se encuentran en proceso nuevas ampliaciones dentro del Lote 88. En junio de 2010, PLUSPETROL S.A. (Carta PPC-CO-10-0320-GOB) solicita a PERUPETRO la autorización para realizar un programa de trabajo que comprende la adquisición de algunas sísmicas fuera del área del contrato del Lote 88 (donde se encuentran los asentamientos de poblaciones en contacto inicial Santa Rosa de Serjali, Montetoni y Marankeato), que es aceptada por PERUPETRO (GGRL-CONT-GFST-0634-2010) en julio del mismo año. Así, en mayo de 2011 Pluspetrol ingresa a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) del MEM, los Términos de Referencia (TdR) y el Plan de Participación Ciudadana (PPC) para un nuevo proceso de EIA en el Lote 88:

98 El 14/2/1990 se crea la Reserva del Estado a favor de los grupos étnicos Kugapakori y Nahua mediante Resolución Ministerial N° 0046-90-AG/DGRAAR, con una extensión de 443 887 ha.

99 La Torre, Lily (1998). *Solo queremos vivir en paz. Copenhague: IWGIA - Racimos de Ungurahui. Rivera, Luis (1991). El Área de Influencia del Proyecto Gas de Camisea. Territorio Indígena. Documento de Trabajo. Libreta de Campo*. Lima: Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico, 1991. En http://www.ibcperu.org/doc/isis/9974.pdf

100 El 26 de septiembre de 2011, PLUSPETROL mediante PPC-EHS-11-0640 solicita al SERNANP la autorización para realizar el reconocimiento de geología de campo en el Parque Nacional del Manu. Con ello reflejaría sus intenciones de poder realizar actividades en dicha ANP.

101 Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 101. Lima: Defensoría del Pueblo, 2006.

sísmica 2D, sísmica 3D, perforación exploratoria de dieciocho pozos en seis locaciones (San Martín Norte, Kimaro Este, Kimaro Oeste, Kimaro Centro, Armihuari Sur y Armihuari Norte) y línea de conducción San Martín Este - San Martín 3[102].

Desde el Ministerio de Cultura, en 2011[103] se aprobó el PPC y se precisó que si la prospección sísmica 2D y 3D se circunscribía al Lote 88, la institución no tenía objeción para sus ejecuciones. En septiembre de 2012, PLUSPETROL S.A. (Carta N° PPC-EHS-12-0459) solicitó al Viceministerio de Interculturalidad que precise si es requerido o no efectuar los talleres del PPC con las poblaciones de contacto inicial Santa Rosa de Serjali, Montetoni y Marankeato. La respuesta de la Dirección General de Interculturalidad y Derecho de los Pueblos del Viceministerio de Interculturalidad indicaba que solo se harían talleres con esas poblaciones siempre que dicha población haya decidido y solicitado ejercer su derecho a la participación ciudadana[104]. A pesar de ello, en mayo del mismo año la unidad ejecutora INDEPA (Informe N° 001-2012-INDEPA-OT-PIACI/FVS/VAV/JIM) realizó serias observaciones a los TdR, detallando que la sísmica 2D y 3D pondría en extremo peligro a los pueblos en aislamiento y en contacto inicial de la RTKNN con estas nuevas operaciones. Se señala que estas operaciones pondrían en extremo peligro a los pueblos en aislamiento de la cabeceras del río Cashiriari, río alto Serjali, quebrada Bobinsana, cabeceras del río Paquiria y a los asentamientos en contacto inicial del río Camisea, sus tributarios (desde Kuria hasta Inaroato) y a aquellos, identificados a la fecha, del curso medio del río Cashiriari (Serialo, Shimpenashiari y Mashopoari). Asimismo, recalca el estatus legal de mayor protección de la RTKNN amparado en el Decreto Supremo N° 028-2003-AG, así como el Plan de Protección y defensa de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de la RTKNN, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 018-2005-INDEPA-PE que no fue publicado.

En octubre de 2012 y febrero último se desarrollaron los talleres informativos en las comunidades nativas Segakiato, Cashiriari y Ticumpinia, el Resumen Ejecutivo del EIA fue aprobado el 29 de enero de 2013 (Informe N° 022-2013-MEM-AAE/IB) y el 15 de marzo de 2013 se realizó la Audiencia Pública en la comunidad de Segakiato, con lo cual se concluyó el proceso participativo previo a la aprobación del EIA. La Audiencia Pública se realizó sin las opiniones técnicas del Ministerio de Cultura. Según el Acta de la Audiencia Pública, asistieron pobladores en contacto inicial del asentamiento de Marankeato[105], pero no se cumplió con realizar un procedimiento *ad hoc* para estas personas y que el MEM debió previamente proveer de documentos sustentatorios que acrediten la solicitud de incluir a estos pobladores dentro del proceso de participación ciudadana en coordinación con el Viceministerio de Interculturalidad[106].

La propuesta de ampliación del Lote 88 ha provocado que el 1 de marzo de 2013, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de la ONU utilice su procedimiento de alerta temprana enviando una carta al gobierno peruano, en la cual se le pide “la suspensión inmediata de las actividades de extracción previstas en la reserva que

102 Proceso contenido en el N° Expediente PPC-11/PPC-18 con N° Escrito 2092585 de la DGAAE.

103 Oficio N° 061-2011-MC-INDEPA-OPD DCPI PIACI, Oficio N° 101-2011-INDEPA-OPD-DCPI-PIACI y Oficio N° 357-2011-MC-INDEPA-J del INDEPA.

104 Informe N° 001-2012-VDG/AHR/PSS-DGIDP-VMI-MC.

105 Acta de la Audiencia Pública N° 006-2013-DGAAE/MEM Subsector Hidrocarburos e Informe 001-2013-MEM.AAE/MS/IB. Esto fue confirmado por Irma Blanco, funcionaria de la DGAAE en una reunión sostenida el 29 de abril de 2013, pactada a través de la Carta N° 177-2013-DAR/GSAI ingresada en MINEM con N° Registro 2285556.

106 Ello se encuentra indicado en el Informe N° 001-2012-VDG/AHR/PSS-DGIDP-VMI-MC del Viceministerio de Interculturalidad al Plan de Participación Ciudadana del EIA, donde se indica que si los asentamientos Santa Rosa de Serjali, Montetoni y Marankeato no solicitan su derecho a la participación ciudadana, no corresponde realizar un proceso de participación ciudadana en el marco legal establecido por el MEM, sino establecer un procedimiento ad hoc en coordinación con el Viceministerio de Interculturalidad.

puedan amenazar la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas e impedir el goce del completo bienestar de sus derechos económicos, sociales y culturales"[107].

El 27 de mayo de 2013 la DGAAE del MEM envió un ultimátum al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura dándole siete días hábiles para emita su Opinión Técnica Vinculante al EIA de ampliación del Lote 88[108]. Ello como consecuencia de la aplicación del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM, publicado el 25 de mayo de 2013, que aprueba "Disposiciones especiales para impulsar proyectos de inversión pública y privada".

El citado decreto supremo establece en su artículo 3.3 que "las entidades públicas que intervienen [en el EIA], a través de informes u opiniones vinculantes o no vinculantes, están obligadas a comunicar al MEM las observaciones y requerimientos de subsanación en un plazo no mayor de treinta días hábiles. El incumplimiento de esta disposición será considerada falta administrativa sancionable de conformidad con el artículo 239 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Además el decreto señala en su Quinta Disposición Complementaria Transitoria que la medida "es aplicable a todos los estudios o expedientes que a la fecha de su dación se encuentren en trámite y siempre que resulten más favorables al administrado".

Debemos remarcar que el proceso de evaluación del EIA de la ampliación del programa de exploración y desarrollo del Lote 88, supone la revisión de instituciones del Estado que han manifestado una serie de observaciones en diferentes niveles de la institucionalidad estatal, siendo las más significativas las desarrolladas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) y la DGAAE del MEM[109]. En ambos casos se presentan serias deficiencias en materia ambiental y social, haciendo referencias a la falta de claridad para exponer los planes de contingencia y mitigación de los impactos que puedan causar en la biodiversidad y en la vida de los pueblos indígenas presentes en la zona.

Una de las observaciones más resaltantes al EIA es que la empresa deberá incorporar la identificación de los impactos acumulativos de todas las actividades que se realicen en el área de influencia del proyecto[110] y presentar una Matriz de Impactos Sinérgicos[111], entre otros[112]. Asimismo, el EIA indica lo siguiente: "[…] comunidades nativas existentes en la zona […]". Al respecto, en febrero de 2013 Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SERNANP) indicó que ello va a dar lugar a nuevos asentamientos en la zona, lo cual demandará el uso de recursos naturales, así como el potencial conflicto que podría generarse con las comunidades nativas existentes en la cuenca del río Manu (interior del Parque Nacional del Manu). Además, SERNANP señala que Pluspetrol debe indicar cuál será el plan de contingencia o estrategia para evitar dicha migración y/o asentamiento de estas poblaciones al interior del Parque Nacional del Manu[113].

El proceso también ha contenido procedimientos administrativos que llaman la atención. Por ejemplo, el 11 de julio de 2013, SERNANP emite el Segundo Levantamiento de Observaciones al EIA del Lote 88[114] en dicho documento se presenta la Opinión Técnica

107 Para más detalle ver http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Peru1March2013.pdf
108 Para más detalle ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/1443-2013.pdf
109 Ver MEM: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/259-2013.pdf y http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/366-2013.pdf, y SERNANP: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Pluspetrol_Oficio_597_2013.pdf, http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Oficio_N_653-2013-SERNANP-DGANP.pdf y http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OFICIO%20N%C3%82%C2%B0822-2013-SERNANP-DGANP.pdf
110 Informe N° 040-2013-MEM-AAE/MSB del 25 de febrero de 2013.
111 Ibíd.
112 Estas observaciones han sido nuevamente realizadas en el Informe de la DGAAE.
113 Opinión Técnica N° 044-2013-SERNANP-DGANP del 6 de febrero de 2013.
114 Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OFICIO%20N%C3%82%C2%B0822-2013-SERNANP-DGANP.pdf

N° 234-2013-SERNANP-DGANP. En este documento se menciona que la empresa todavía no ha levantado tres observaciones (observaciones 2, 45 y 50), por lo tanto, PLUSPETROL S.A. tendría que haber respondido a ellas para poder tener la opinión técnica favorable del EIA[115]. Sin embargo, el 12 de julio de 2013, SERNANP emitió otro documento, el Oficio N° 831-2013-SERNANP-DGANP, que contiene una nueva Opinión Técnica N° 234-2013-SERNANP-DGANP, en la cual la entidad aprueba el EIA[116]. Sobre ello, SERNANP indica que la primera versión fue enviada por error, y que se desestime esa versión. En ese sentido, esta "versión final" que presenta SERNANP no emite observaciones, sino una serie de compromisos que la empresa debe cumplir para proteger la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional del Manu los cuales son refrendados con el Oficio N° 843-2013-SERNANP-DGANP[117]. En este documento, dicha instancia reafirma su Opinión Técnica favorable al referido EIA. Ante estos hechos, es preocupante que la autoridad pueda retractarse sobre la marcha de sus propios documentos y que utilice el mismo número de Opinión Técnica para poder eliminar la que envió por error el 11 de julio de 2013.

Por otro lado, el 15 de julio de 2013 fue colgada en la página web del Ministerio de Cultura la Resolución Viceministerial N° 005-2013-VMI-MC sobre la opinión técnica vinculante del VMI sobre el EIA, pero fue retirada de su web al día siguiente, con lo que estaría faltando a las normas de transparencia y acceso a la información. Son 83 las observaciones que contiene dicho documento, que explica los impactos severos que tendrán las poblaciones que habitan en la RTKNN[118].

Este tipo de eventos preocupa, pues la aplicación del DS N° 060-2013-PCM, el cual ha sustentado la solicitud de opinión técnica vinculante de parte del MEM, va mostrando sus vicios, al acelerar la aprobación de EIA de las entidades competentes y disminuir los estándares ambientales y sociales. Además de estas observaciones, debemos mencionar que en el contexto de evaluación del EIA de la Ampliación del Programa de Desarrollo del Lote 88, el Ministerio de Cultura emitió la Resolución Viceministerial N° 171-2013-MC, con fecha del 17 de junio de 2013, por la que se permitió el ingreso de funcionarios del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), del MINSA y del Ministerio de Cultura, al interior de la RTKNN. Este ingreso se sostuvo —según la resolución citada— en la exigencia del Pueblo Nanti para la obtención de Documento Nacional de Identidad (DNI) para acceder a servicios de salud y trabajo. Más allá de reconocer el derecho de todo ciudadano a la obtención del DNI, la población de la reserva posee protección y derechos especiales. Dada su condición de vulnerabilidad inmunológica y social, debe priorizarse la generación e implementación de protocolos de relacionamiento, planes de contingencia antropológicos o la aplicación del Plan de Protección de la Reserva. Además de lo indicado, todo "ingreso excepcional" debe cumplir con la normatividad y los protocolos de salud del MINSA[119], así como tener funcionarios debidamente capacitados para ello.

Finalmente, la vulnerabilidad en la que se encuentran estos pueblos se agrava con la falta de protocolos, instrumentos y medidas de protección a estos pueblos por el Viceministerio de Interculturalidad[120] y con el proceso de adecuación y categorización de reservas territoriales a reservas indígenas, pues a través de este proceso no se asegura su intangibilidad.

115 Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OFICIO%20N%C3%82%C2%B0822-2013-SERNANP-DGANP.pdf
116 Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/OFICIO%20N%C3%82%C2%B0831-2013-SERNANP-DGANP.pdf
117 Ver: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/SERNANP.pdf
118 Ver: http://www.mediafire.com/download/bx2xxuwlcn5tu64/005-2013-VMI-MC.pdf
119 Resolución Ministerial N° 799-2007/MINSA, Resolución Ministerial N° 798-2007/MINSA y Resolución Ministerial N° 797-2007/MINSA.
120 El Viceministerio de Interculturalidad no ha exigido el Plan de Protección y defensa de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de la RTKN (RP N° 018-2005-INDEPA-PE), que no fue publicado, cuya base es el Informe elaborado en el marco del Ministerio de Energía y Minas y el Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional (GTCI) Camisea, por Carlos Mora B. (coordinador), Iván Brehaut L, Manuel Pulgar Vidal, Federico Dejo S., entregado el 27 de julio de 2005. Este documento ha sido citado por Pluspetrol para la ejecución de su proyecto. Sin embargo, su no publicación ocasiona incertidumbre de su fuerza legal y vinculante para su cumplimiento y exigencia.

4. Caso Cañaris

La comunidad de San Juan de Cañaris se ubicada en el distrito de Cañaris, provincia de Ferreñafe, región Lambayeque. Sus pobladores son descendientes de la cultura Kañaris y fue reconocida como comunidad indígena el 10 de octubre de 1956 mediante la Ley N° 11590. Según el Censo Nacional de 2007, posee una población de 11 743 habitantes, de los cuales el 64% es quechua hablante. De ellos, 3 562 se encuentran empadronados como comuneros.

La comunidad de Cañaris posee tres zonas de vida: alta, media y baja. En la parte alta, se encuentra el colchón acuífero compuesto por la laguna de Chin Chin, la laguna de Tembladera, así como también un conjunto de manantiales que aún no han sido inventariados. Además, en esta zona se encuentra un bosque de neblina, el cual alimenta de agua a un conjunto de lagunas, ríos y riachuelos.

La comunidad de San Juan de Cañaris es dueña de la mitad de tierras del distrito de Cañaris. Posee más de 40 000 hectáreas. Actualmente, 33 000 de ellas se encuentran concesionadas a la empresa minera Cañariaco Copper Perú S.A., subsidiaria de la empresa Candente Copper Corp., que tiene previsto en esas áreas la realización de los proyectos Cañariaco Norte, Cañariaco Sur y Quebrada Verde. De esa área, 5 300 hectáreas vienen siendo exploradas para la realización del proyecto Cañariaco Norte.

Cuando el Instituto Geológico Minero Metalúrgico (INGEMMET), órgano del MEM, otorgó las concesiones de los yacimientos existentes en las tierras de la comunidad campesina de San Juan de Cañaris, no realizó la consulta correspondiente a dicha comunidad.

Por otro lado, el MEM, a través de su Dirección de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM), tampoco consultó a la comunidad campesina de Cañaris la Resolución Directoral N° 045-2008-MEM/AAM, de fecha 29 de febrero del año 2008, mediante la cual se aprobó la evaluación ambiental del proyecto de exploración minera Cañariaco, cuyo propósito era la ampliación del área de exploración sobre las concesiones mineras Cañariaco A, Cañariaco B, Cañariaco C, Cañariaco G, Cañariaco F1, Cañariaco U y Jehuamarca 1, ubicadas en sus tierras. Asimismo, y ya estando aprobada la Ley de Consulta y su Reglamento, el MEM omitió consultar la Resolución Directoral N° 177-2012-MEM/AAM, de fecha 30 de mayo del año 2012, mediante cual se aprobó el EIA semidetallado del proyecto de exploración minera Cañariaco, presentado por Cañariaco Cooper Perú S.A., a desarrollarse en las concesiones Cañariaco A, Cañariaco B, Cañariaco C, Cañariaco G, Cañariaco F1, Cañariaco U y Jehuamarca 1.

Al respecto, el ministro de Energía y Minas, Jorge Merino Tafur, ha expresado que no se aplica la consulta al proyecto Cañariaco porque se trata de la continuación de actividades que comenzaron antes de la vigencia del Reglamento.

Cabe señalar que, en el año 2008, la empresa Exploraciones Milenio, actualmente Cañariaco Copper Perú S.A., obtuvo una autorización de la comunidad de San Juan Cañaris para el uso del terreno superficial del área donde se realizarían las labores exploración y trabajos para el EIA. El plazo de duración fue de un año y se venció el 6 de enero de 2009. Habiéndose aprobado en mayo de 2012 el nuevo EIA, la empresa minera solicitó a la comunidad una nueva autorización de uso del terreno superficial.

El 8 de julio de 2012 se realizó una asamblea general en la que participaron solo 725 personas, de las cuales el 70% votaron por darle la autorización a la empresa minera. El 23 de julio de 2012 la empresa Cañariaco Copper Perú S.A. registró ante un notario en la ciudad de Chiclayo los resultados de esa reunión. En el acta se señala que la reunión contó con la presencia de más del 80% de los comuneros calificados. Sin embargo no

precisa cuántos comuneros fueron los empadronados. Solo mencionan que el 70% de los asistentes dieron el permiso. El padrón de la comunidad tiene registrados a 3 562 comuneros, por lo que habrían manifestado su acuerdo aproximadamente 500 personas. Por otro lado, si la Ley N° 26505 señala que para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre tierras comunales se requiere el acuerdo de no menos los dos tercios de todos los miembros de la comunidad, en el caso de San Juan de Cañaris se necesitarían de por lo menos 2 300 votos.

El 9 de agosto de 2012, la empresa Cañariaco Copper Perú S.A. solicitó la autorización de inicio de actividades de exploración minera. El 12 de octubre desistió de ese procedimiento. Actualmente, los funcionarios de la empresa sostienen que están realizando sus operaciones, en virtud de lo acordado por la asamblea de la comunidad de San Juan de Cañaris el 8 de julio de 2012.

Ante esta situación, el 30 de septiembre de 2012 se realizó una nueva asamblea general de la comunidad, a la cual asistieron 1912 comuneros, de los cuales el 97% votó por el NO a la Licencia Social para el permiso de exploración de la citada empresa minera.

La Defensoría del Pueblo, con fecha 24 de enero de 2013 y mediante oficio N° 0179-2013, dirigido a Juan Jiménez Mayor, presidente del Consejo de Ministros, reconoce la condición de pueblo indígena de la comunidad de San Juan de Cañaris, su derecho a ser consultada sobre las medidas administrativas que pudieran afectarla y recomienda al Poder Ejecutivo que verifique si la empresa Cañariaco Copper Perú S.A. cuenta con la autorización de la comunidad campesina sobre el terreno superficial del lugar donde realiza sus operaciones. Precisa que para ello sería oportuno que el titular minero presente una copia legalizada del libro de actas de la comunidad donde conste el acuerdo respectivo. Hasta mediados de abril, la Defensoría del Pueblo ha manifestado públicamente que no ha obtenido respuesta sobre la información legal solicitada.

5. Caso Gobierno Regional de Loreto y San Martín, adjudicación de tierras a Empresa Ecoamérica S.A.C., Concesiones Forestales Nature América S.A.C. y A&A Perú S.A.C. e inmatriculación y ZOCRE

En los distritos de Papaplaya y de Teniente López, ubicados entre las regiones San Martín y Loreto respectivamente, las comunidades nativas Santa Rosa de Quebrada Matador y San Manuel de Nashatauri de la etnia shawi y Santa Sofía de la etnia kichwa denunciaron la adjudicación en propiedad por el Estado peruano de sus territorios ancestrales en favor de la empresa Ecoamérica S.A.C de procedencia coreana. Lo anterior se logró gracias a la actuación irregular de organismos estatales como el PETT —ahora COFOPRI-LORETO—, que emitieron informes técnicos relacionados con la inspección del área. Uno de tales informes señala a la letra que “se constató que dentro del perímetro no se encuentran posesionarios, propietarios, comunidades indígenas titulados ni solicitantes de ningún proceso de titulación, ni se encuentra afecto a unidades de conservación, de tal manera el área inspeccionada son terrenos de libre disponibilidad del Estado”. En la misma línea, el Juzgado Mixto de Yurimaguas emitió una sentencia favorable ordenando la inscripción del predio YURAC a favor de la citada empresa ante COFOPRI y Registros Públicos de Loreto. Esta resolución judicial fue apelada en segunda instancia por el procurador público de COFOPRI, declarando la Sala Mixta de Tarapoto su improcedencia. Por último, esta resolución judicial fue apelada por la misma empresa ante el Tribunal Constitucional.

Esto motivó un trabajo de incidencia comunicativa y vigilante de las organizaciones indígenas mediante pronunciamientos públicos, conferencias de prensa en medios de comunicación y acciones de cabildeo, denunciando la actuación de algunas entidades estatales que desconocen los derechos de posesión ancestral, histórica y cultural que tiene doble amparo legal en las normas nacionales, la Constitución Política y Convenio 169 de la OIT. Finalmente, el Tribunal Constitucional estableció en sus considerandos que en el caso concreto existe un derecho expectaticio de los pueblos indígenas, declarando improcedente la demanda.

La Federación Regional Indígena Shawi de San Martín (FERISHAM) tomó conocimiento de nuevos hechos que vulneran sus derechos colectivos denunciando en medios de comunicación regional y nacional que el gobierno regional de Loreto otorgó concesiones forestales a empresas de procedencia coreana denominadas Nature America S.A.C. y A&A Perú S.A.C., presuntamente sobre los mismos territorios indígenas, señalando que estas actividades están afectando las formas de subsistencia de las comunidades nativas sin haber realizado un proceso de derecho a la consulta y respeto de los derechos territoriales, además de que estas concesiones extractivas se superponen sobre la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Pacaya Samiria, sin que se tenga conocimiento que cuente con la opinión técnica del órgano competente, SERNANP, sobre si la procedencia de este tipo de actividades sea acorde con los fines y objetivos del Área Natural Protegida.

Por otra parte, las organizaciones indígenas solicitaron la intervención del gobierno regional de San Martín en defensa de los derechos de los pueblos indígenas, quien propuso la inmatriculación de los territorios en favor del Estado. Esta propuesta fue rechazada por las organizaciones indígenas. Posteriormente, a través de la Mesa de Diálogo de Pueblos Indígenas, se acordó por parte del gobierno regional y organizaciones indígenas que se procedería a la titulación de las comunidades nativas y la presentación de una demanda ante la Procuraduría regional. Sin embargo, su actuación resultó tardía, y en una reunión en Tarapoto la Autoridad Regional Ambiental (ARA) señaló que se había inmatriculado los territorios para la creación de una ZOCRE denominada YURAC en favor del gobierno regional de San Martín y que se procedería a la rectificación en el proceso de titulación de las comunidades nativas.

Esta nueva situación jurídica de los territorios tuvo como consecuencia peticiones administrativas de concesiones de conservación ante la Municipalidad Distrital de Papaplaya, quien en su momento otorgó, mediante Resolución de Alcaldía, una concesión de 10 000 hectáreas —incluyendo lagos, quebradas, flora y fauna— en favor de la empresa de Servicios Ecoturísticos Cumbaza. Esta, por no ser competente, solicitó a su vez a la ARA se otorgue la concesión, pero fue declarada improcedente. Además, la ARA otorgó una concesión de conservación a la asociación ABIOFORD, y está pendiente de trámite el ofrecimiento de una concesión de conservación sobre el Bosque de Producción Permanente denominado CETICO YACU a las federaciones indígenas kichwas, sin priorizar la titulación de las comunidades. En la actualidad han aparecido nuevos pueblos indígenas kichwas, como Reforma y Alto Tipishca, entre otros pueblos indígenas ubicados en las márgenes del río Huallaga, que reclaman reconocimiento territorial mediante titulación de las comunidades. Sobre los territorios de las comunidades nativas se superponen las concesiones mineras Papaplaya 1, 2 y 3 y el lote de hidrocarburos 183, contrato en plena vigencia.

En la actualidad, el gobierno regional de San Martín ha retomado sus compromisos mediante acuerdo con las organizaciones indígenas para proceder, a través de la Dirección de Titulación y Reversión de Tierras y Catastro Rural, a la titulación de tres comunidades nativas ubicadas en Papaplaya.

RECOMENDACIONES

1. Quiénes son pueblos indígenas

- Modificar del artículo 7 de la Ley de Consulta Previa para que pueda estar en concordancia con lo establecido en el artículo 1 del Convenio 169 de la OIT, con el fin de garantizar la protección de derechos de las comunidades.
- Introducir modificaciones en la normatividad y en la planificación del desarrollo que incorporen como eje transversal el componente de identidad indígena y las reivindicaciones de los pueblos originarios.

2. Institucionalidad

- Buscar la cogestión entre Estado y pueblos indígenas para la formulación de políticas, programas, planes y proyectos. Las decisiones económicas, políticas, culturales y sociales son tomadas entre ambos actores, logrando un equilibrio en la creación de las políticas públicas para el desarrollo de estos pueblos.
- Establecer una representación indígena paritaria con el Estado. La participación paritaria establece un escenario de igualdad entre las autoridades nacionales y los representantes indígenas, permitiendo un adecuado balance y debate sobre las prioridades a seguir.
- Los representantes indígenas deben ser elegidos por los pueblos mediante sus formas representativas de elección. Este tipo de elección legitima las decisiones que se tomen. Esto permite una real incorporación del Derecho a la Participación Indígena dentro de la estructura del Estado. A su vez, respeta los mecanismos de decisión de autoridades indígenas dentro de la institución.
- Transversalizar en la creación de políticas, programas, planes y proyectos desde un órgano concentrado con poder de decisión. La elaboración de herramientas que incorporen a todos los sectores del Estado es más eficiente para abordar las necesidades de los pueblos indígenas. Es necesario para una coordinación entre las entidades del Estado y para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.
- Proponer mecanismos formales mediante los cuales el órgano nacional pueda estar presente en los poderes del Estado y niveles de gobierno (nacional, regional, local). La institución tiene que tener la capacidad de incorporar el enfoque intercultural en la estructura del Estado. Además, coordinar y descentralizarse en los ámbitos regional y local en cuanto a la ejecución de políticas, programas, planes y proyectos, con participación indígena. Como ente rector, debe poder coordinar los lineamientos en materia indígena con otras instituciones del país que tengan dentro de ellas direcciones, oficinas, programas, planes y proyectos relacionados con temas indígenas para una adecuada cautela de los derechos.
- Establecer que la entidad tenga autonomía técnica, administrativa, económica y financiera; esto permitirá un alto grado de autonomía funcional y operatividad especializada para la elaboración de políticas o acciones pertinentes a favor de los pueblos indígenas.
- Capacidad presupuestaria propia, con lo que se permite formar parte directa del presupuesto público y no depender de la reasignación de recursos de entidades superiores (por ejemplo de un ministerio).

- Poder de decisión con la facultad real de incidir en el proceso de decisiones. Esta capacidad es primordial para poder efectivizar la promoción y respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- La posibilidad de optar por el régimen económico y laboral privado. Permite una flexibilidad de estructuras administrativas, salariales, etc., que es esencial a la hora de las contrataciones de personal especializado.

3. Seguridad alimentaria

- Mayor prioridad a las políticas públicas y presupuesto para impulsar el Buen Vivir, la agricultura sostenible y mercados locales para una seguridad alimentaria sana, con alimentos suficientes diversificados producidos por las familias agricultoras y ofertados en los ámbitos locales, sin dependencia de ningún tipo. El Perú es rico en biodiversidad, solo se requiere de voluntad política y visión de desarrollo sostenible y una verdadera inclusión.
- Generar e implementar políticas nacionales con la participación de los pueblos indígenas, comunidades y pequeños productores agrarios, para impulsar y fortalecer la agricultura sostenible (producción diversificada de alimentos libre de agroquímicos), la soberanía alimentaria (garantizar la producción de cantidad suficiente de alimentos para asegurar alimentación nutritiva sin dependencia externa) y los mercados locales (Incremento de valor agregado y oferta de productos alimenticios sanos a precios justos), como alternativa y solución a la crisis mundial alimentaria, económica, energética y climática.
- Elaborar lineamientos de políticas públicas que incorporen la participación de los pueblos indígenas, sus conocimientos y modo de vida, para el diseño e implementación de políticas y estrategias de mitigación del calentamiento global y el cambio climático.
- Fortalecer condiciones para la revaloración de los saberes ancestrales y preservación de la diversidad biológica, salvaguardando las semillas según las tradiciones con la participación relevante de la mujer.
- Proteger en forma especial las tierras de cultivo de alimentos, que deberán quedar libres de las concesiones mineras. Declarar la intangibilidad de las fuentes de agua, en caso de explotaciones mineras que se encuentran superpuestas: no se deberá afectar el agua y su entorno, en tanto que ello amenaza la supervivencia de los pueblos indígenas en la influencia de la cuenca.
- Aprobar una ley para fomentar Mercados Campesinos que ofrezcan la producción local y productos de calidad a precios justos, en contacto directo con los compradores y productos de calidad. Generalmente son orgánicos y sin costo adicional, como acostumbran los centros grandes de expendio.

4. PIACI

- Evitar la llamada “agilización de trámites administrativos” para aprobar los EIA, ya que trae consigo el peligro de omitir opiniones que fueron creadas para proteger derechos humanos y mitigar, controlar o eliminar los impactos negativos de proyectos de inversión en zonas sensibles ambiental y socialmente, como es el caso de las reservas territoriales, territorios creados para proteger la salud, vida, cultura y desarrollo de los PIACI.
- Buscar que la evaluación del EIA sea la oportunidad para que el Estado evidencie el respeto a los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial, y no ser la excusa para lograr la imposición de más actividades de hidrocarburos.

- Implementar un marco normativo eficiente para la protección de los PIACI que asegure el principio de intangibilidad. Ello implicaría modificar el artículo 5 de la Ley N° 28736 y elevar o mantener los estándares ganados en el Decreto Supremo N° 028-2003-AG, incluso ampliándolos hacia las demás reservas o incorporándolos en el proceso de adecuación de las demás reservas.
- Asegurar la participación efectiva de las organizaciones indígenas (miembros con voz y voto, como lo ha solicitado AIDESEP) en la Comisión Multisectorial para el proceso de adecuación de reservas territoriales a reservas indígenas.
- Implementar un Sistema Nacional de Políticas para PIACI y el régimen transectorial de protección que contenga planes trazados, objetivos, actividades, metas e indicadores.
- Elaborar instrumentos y protocolos de protección para los PIACI, así como directrices que limiten las actividades extractivas en sus territorios. Tener presente en el trabajo de diseño que el objetivo fundamental es asegurar el principio de intangibilidad**,** elevando los estándares de protección y ampliándolos hacia las demás reservas. Ello demostraría un verdadero respeto por estos pueblos de parte del Estado, y en este caso, del Ministerio de Cultura.

5. Criminalización

- Disponer la inmediata libertad de Danny López, Asterio Pujupat y Feliciano Cahuasa, o en su defecto disponer que cumplan medida de arresto domiciliario en sus comunidades y bajo la supervisión de las autoridades comunales.
- Garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de los indígenas procesados y afectados por la represión policial y militar, disponiendo entre otras medidas el retorno de los procesos a los órganos jurisdiccionales preestablecidos por la Ley, la asistencia por intérpretes debidamente cualificados, el traslado de jueces y fiscales para la realización de diligencias en las comunidades indígenas (de forma que no sean los afectados los que deban asumir los gastos, sino el Estado), así como una adecuada aplicación de la figura de autoría mediata, sin discriminación, a los mandos policiales y militares y a los dirigentes indígenas.
- Garantizar que el uso de la fuerza pública contra los pueblos indígenas se realiza conforme a los estándares internacionales, brindando una adecuada capacitación y una provisión suficiente de material no letal y equipos de protección a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, regulando de manera pormenorizada los procedimiento para el control de disturbios y el uso de la fuerza en situaciones de protesta social.
- Habilitar de manera urgente un procedimiento administrativo que permita a los afectados por el uso abusivo de la fuerza acceder a una reparación, independientemente de la individualización de responsabilidad de los agentes estatales en la vía penal.

6. Salud

- Reactivar e implementar de manera eficiente y coordinada la Estrategia Sanitaria Nacional Pueblos Indígenas con participación de los pueblos indígenas.
- Disponer las medidas necesarias para asegurar que los Análisis de Situación de Salud (ASIS) de cada pueblo indígena se actualicen en períodos cada vez menores con el fin de conocer de forma diferenciada las necesidades de cada uno de los pueblos.
- Asegurar el cumplimiento del registro de la pertenencia étnica en los registros de información de salud en los diversos niveles y estamentos del Estado.

- Elaborar y ejecutar de inmediato un programa que atienda a la población indígena de la provincia de Datem del Marañón, en Loreto, a la que se le ha diagnosticado hepatitis B y VIH.
- Evaluar el impacto en salud que causa en la población indígena la presencia de empresas extractivas en zonas de la Amazonía donde se ha modificado la forma de vida de las comunidades.
- Evaluar la efectividad y pertinencia cultural de los programas sociales del Estado peruano.
- Incluir personal de salud femenino en los establecimientos de salud ubicados en pueblos indígenas.
- Promover medidas orientadas a incrementar y mejorar la atención de salud de la mujer indígena.
- Visibilizar el tema de salud indígena entre las autoridades nacionales y regionales.

7. Educación

- Consolidar y fortalecer la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB) como espacio participación y concertación entre el Estado y los pueblos indígenas, y para que opere como órgano articulador con las Direcciones Regionales de Educación, las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las comunidades campesinas y nativas para mejorar el servicio de EIB.
- Mantener y fortalecer la Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural (DIGEIBIR) como entidad responsable de normar y orientar la política nacional de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural en las etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas del sistema educativo nacional.
- Implementar el enfoque intercultural en todo el sistema educativo y elaborar un marco curricular nacional adecuado a este propósito que incorpore los saberes y aspiraciones de los pueblos y comunidades.
- Aplicar el derecho de consulta previa de toda política, plan y programa educativo destinado a la población indígena.
- Mantener y desarrollar la política de normalizar las lenguas originarias elaborando gramáticas y guías de uso de los alfabetos de las lenguas normalizadas y continuar el trabajo de consolidar los alfabetos de las lenguas achuar, madija, matses, caquinte y tikuna.
- Promover a formación de maestros en Educación Intercultural Bilingüe (EIB) que hablen y utilicen la lengua de los alumnos en el aula.
- Generalizar la EIB para Inicial, Primaria, Secundaria y Superior en los ámbitos de los pueblos indígenas.
- Continuar con el registro de instituciones educativas de EIB y avanzar en el diseño e implementación de la escuela EIB que aspiran los pueblos indígenas con participación indígena.
- Emitir disposiciones claras para garantizar la contratación a tiempo de docentes bilingües para las instituciones de EIB.
- Implementar mecanismos de vigilancia y fiscalización del sector educativo con participación indígena.
- Rotar a los docentes no indígenas que ocupan plazas en escuelas bilingües.
- Atender a los PRONOEI y escuelas de Inicial en comunidades indígenas con animadoras y maestras indígenas.

- Destinar un presupuesto anual para elaborar de materiales EIB por el FORMABIAP y otros centros de educación superior y asignar becas de educación superior para los jóvenes indígenas.
- Adoptar medidas especialmente orientadas a incentivar y garantizar el acceso a la educación de las niñas y adolescentes mujeres indígenas.
- Impulsar acciones orientadas a promover una cultura de respecto, inclusión, reconocimiento y valoración de los pueblos indígenas en todo el país.
- Difundir los resultados de la ECE 2012 para los niños de 4º de primaria de las instituciones de EIB, en las lenguas: quechua Cusco-Collao, aymara, awajún y shipibo, además de castellano como segunda lengua.

Perú: Informe Alternativo 2013
Sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT

fue impreso en los Talleres de Sonimágenes del Perú.
Av. 6 de agosto 968, Jesús María.
Septiembre de 2013.


AIDESEP

CNA

ONAMIAP

CCP
Confederación Campesina del Perú
Fundada el 11 de Abril de 1947 Afiliada a la C.G.T.P.
¡POR LA TIERRA Y EL PODER, VENCEREMOS!

FEMUCARINAP
Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú

CUNARC


idl
Instituto de Defensa Legal


DAR
DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

30 años
APRODEH
Todos los derechos para todos y todas

Paz y
Esperanza

CooperAccion
Acción Solidaria para el Desarrollo

Red Regional
agua, desarrollo y democracia

FORUM
SOLIDARIDAD
PERU

Centro Amazónico
de Antropología
y Aplicación Práctica

INSTITUTO DEL
BIEN COMÚN

SERVINDI